

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE JURIDIQUE

SUR LE

RÉGIME ADMINISTRATIF

DU CULTE CATHOLIQUE DANS LES DIFFÉRENTS PAYS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Raymond de GUIBERT



NIMES

IMPRIMERIE COOPÉRATIVE « LA LABORIEUSE »

Rue J.-B.-A. Godin, 7.

1906

THÈSE POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE JURIDIQUE

SUR LE

RÉGIME ADMINISTRATIF

DU CULTE CATHOLIQUE DANS LES DIFFÉRENTS PAYS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Raymond de GUIBERT



NIMES

IMPRIMERIE COOPÉRATIVE « LA LABORIEUSE »

Rue J.-B.-A. Godin, 7.

—
1906

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. VIGIÉ, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.
BREMONT, Assesseur, professeur de Droit administratif.
GLAIZE, professeur de Procédure civile, chargé des cours de Voies d'exécution et de Législation financière.
LABORDE, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.
CHARMONT, professeur de Droit civil.
CHAUSSE, professeur de Droit romain.
MEYNIAL, professeur d'Histoire du Droit.
VALÉRY, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.
DECLAREUIL, professeur de Droit romain, chargé du cours d'Histoire du Droit public français.
MARGAT, professeur de Droit civil.
PERREAU, professeur de Droit civil approfondi.
MOYE, professeur de Droit international public.
RIST, professeur-adjoint, chargé d'un cours d'Economie politique et du cours d'Histoire des doctrines économiques.
PORTE, agrégé, chargé d'un cours d'Economie politique.
GIDEL, chargé du cours de Droit constitutionnel.
ROCHETTE, secrétaire.
LAURENS, professeur honoraire.
GIRAUD, secrétaire honoraire.

MEMBRES DU JURY :

MM. MOYE, *président*.
BRÉMOND, }
GIDEL, } *assesseurs*.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MES PARENTS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555226_0085

INTRODUCTION

Tous les auteurs s'accordent à reconnaître le rôle social important joué par le Christianisme à la chute de l'Empire romain.

En face d'une civilisation finissante et d'un monde livré aux Barbares, l'Eglise apparaît comme le refuge unique de la liberté de penser, la seule force capable de résister et d'édifier.

« Depuis quelques siècles, » a écrit M. Guizot, (1)
« on parle à son aise des droits du pouvoir temporel : à l'époque qui nous occupe, le pouvoir temporel c'était la force pure, un brigandage intolérable, L'Eglise, quelque imparfaites que fussent encore ses notions de morale et de justice, était infiniment supérieure à un tel gouvernement temporel : le cri des peuples venait continuellement la presser de prendre sa place. »

(1) Guizot, *Histoire de la civilisation en Europe*.

C'est pour répondre à cet appel que l'Eglise sortit de son domaine propre, contenu tout entier, semble-t-il, dans la prière et la charité.

Puissance « constructive », elle conquiert et dompta la barbarie ; elle s'imposa au vainqueur, en lui prêtant le modèle de sa forte organisation ; elle suppléa, dans nombre de circonstances, à l'insuffisance du pouvoir civil.

Les évêques furent ses agents, Rome fut le point fixe qui unifia les efforts : toutes les forces d'intelligence et toutes les forces matérielles de l'Europe civilisée tendirent vers la Papauté.

Dès lors la puissance religieuse et politique de l'Eglise va croissant.

Par les fondations des rois de France, le Pape devient au VIII^e siècle un souverain temporel.

En 800, il couronne Charlemagne empereur d'Occident ; et cette tentative, contraire aux tendances des peuples à se constituer en nationalités distinctes, ayant échoué, il la renouvelle du côté des princes germaniques.

Il conclut de ces faits qu'il tient de Dieu le pouvoir de donner les couronnes, et prétend nommer l'Empereur, le premier des monarques européens.

L'explication théorique vient par la suite légitimer les actes. L'Eglise ayant la mission de surveiller et de guider les fidèles dans toutes les actions de leur vie, elle a par suite le droit de diriger les puissances qui régissent ces fidèles. Et quand

ces puissances résistent à la direction ecclésiastique, il appartient à l'Eglise de les briser dans l'intérêt spirituel des peuples. De là, pour les papes, le pouvoir de délier les sujets du serment de fidélité et de déposer les monarques.

Ils le mirent en œuvre au ^x^e siècle.

Grégoire VII proclame à cette époque que « la puissance temporelle est soumise à la puissance spirituelle comme le corps est soumis à l'âme. »

Innocent III déclare après lui que « Dieu a fixé au firmament deux grands luminaires, dont l'un éclaire le jour et l'autre la nuit. Il a également établi deux dignités : l'une, plus éminente, pour les âmes ; l'autre, moindre, pour les corps. Et, de même que la lune reçoit sa lumière du soleil, le pouvoir royal reçoit son éclat de la puissance pontificale. »

Enfin, au début du ^{xiv}^e siècle, Boniface VIII formule « la théorie des deux glaives » : « deux glaives sont au service de l'Eglise : le premier, le spirituel, elle s'en sert elle-même ; le second, le temporel, elle le remet aux princes, pour s'en servir aussi longtemps qu'elle le commande ou le tolère. »

Une telle conception ne fut pas sans provoquer la résistance du pouvoir temporel. Les différends de la Papauté et de l'Empire Germanique sont demeurés célèbres sous le nom de *querelle des investitures*.

Ils marquent une date dans l'histoire des deux pouvoirs.

Sans doute Henri IV fait pénitence et s'humilie à Canossa ; mais c'est Rome qui est en définitive vaincue. A la fin du conflit, elle signe pour la première fois un *Concordat* avec le prince laïque, c'est-à-dire un accord où elle traite avec « son sujet » et abandonne une part de ses prétentions...

Désormais les puissances temporelles sont devenues plus fortes : la Papauté doit *transiger* avec elles. L'ère des Concordats est ouverte.

Elle se continue parmi les luttes des princes contre l'autorité pontificale. Après les jours de suprématie, les jours de difficultés sont venus pour la Papauté : c'est tour à tour la « captivité de Babylone », ou séjour des Papes à Avignon (1305-1378), le grand schisme d'Occident, d'abord « bicéphale », puis « tricéphale » (1378-1449), enfin la Réforme, qui rompt l'unité religieuse de l'Europe et soustrait les Etats protestants à la juridiction du Saint-Siège (xvi^e siècle).

La société civile progresse en organisation et en force, affranchie de ce besoin de protection qui la caractérise au Moyen-Age.

Rome, par contre, s'immobilise dans son esprit et ses aspirations premières : son rôle historique va déclinant de siècle en siècle, à compter de cette époque, jusqu'à la chute du pouvoir temporel de nos jours.

Durant toute cette période, de nombreux pactes sont intervenus entre la puissance civile et l'autorité religieuse, sous la forme des concordats.

C'est que la souveraineté spirituelle du pape demeure.

Du fond du Vatican, par l'intermédiaire de ses évêques et de ses prêtres, il continue à diriger les consciences des catholiques des deux mondes.

Il est le législateur unique en matière de dogme et de foi, le chef de la milice ecclésiastique, le grand régulateur de la discipline canonique.

A tous ces titres, et parce qu'il est aussi le seul juge des droits et des intérêts de la communauté religieuse, il est appelé, « par la force même des choses » et la seule présence de sujets catholiques, à intervenir fréquemment dans la vie intérieure des Etats. Il exerce comme une sorte de droit d'ingérence et de contrôle, de surveillance et de juridiction dans les pays en totalité ou en partie catholiques.(1)

Aussi les souverains, dans un intérêt politique ou dans un but de paix religieuse, ont-ils souvent jugé expédient de négocier avec la Papauté.

De nos jours pourtant, l'ère des Concordats semble près de se clore. Les Gouvernements ne traitent plus avec le Saint-Siège : ils règlent unilatéralement la situation de l'Eglise... Ils édictent une loi de police spéciale au culte, ou, ne voyant dans le groupement religieux qu'une association privée ordinaire, le soumettent au droit commun.

(1) Les relations diplomatiques qu'entretiennent avec le Saint-Siège, les souverains d'un certain nombre d'Etats, n'ont du reste d'autre cause ni d'autre origine.

Voir Heffter-Geffcken. *Le droit international de l'Europe*, § 41.

Ainsi, par une régression remarquable, bien que fréquente dans la philosophie et le droit, se trouvent ramenés les temps primitifs où aucun pacte ne liait les deux puissances.

Sans doute est-ce là le terme de l'évolution qui a conduit les peuples de la tutelle primitive de l'Eglise, et au travers d'une longue période d'accord, jusqu'à l'indépendance réciproque des deux pouvoirs...

Quoi qu'il en soit, et avant que s'achève cette évolution, deux groupes de pays sont à considérer à cette heure, au point de vue de leur conception ecclésiastique et politique : ceux où les rapports entre l'Eglise et l'Etat sont encore réglés par des actes bilatéraux ou Concordats, et ceux qui suivent librement leurs pratiques religieuses d'après leur législation nationale.

Nous étudierons sous ce double aspect le régime administratif du culte catholique dans les différents pays.

PREMIÈRE PARTIE

Du Concordat — Sa nature juridique

Dans les premiers temps de l'Eglise catholique, l'expression de *concordat* servait à désigner les transactions conclues soit entre divers prétendants à un même bénéfice, soit entre seigneurs féodaux et supérieurs de monastères. Par la suite elle fut appliquée aux conventions intervenues entre le chef du pouvoir temporel d'un Etat et le chef du pouvoir spirituel de l'Eglise, dans le but de régler les rapports généraux qui unissent les deux pouvoirs (1) ; les

(1) Dans un sens général le mot concordat signifie un accord ou une transaction. Cette idée fondamentale est du reste conservée dans les définitions ci-dessus.

Le même mot se disait autrefois également d'un accord entre les officiers d'un régiment pour payer une prime à ceux d'entr'eux qui, occupant un grade supérieur, prenaient leur retraite et procuraient ainsi aux autres des chances d'avancement.

On sait enfin, d'autre part, qu'en droit commercial, le Concordat est une convention qui intervient entre le failli et la majorité de ses créanciers, et dont l'effet est de remettre le failli à la tête de ses affaires.

questions de foi et de dogme n'y sont point discutées mais seulement celles qui concernent la discipline ecclésiastique, l'organisation du clergé, les circonscriptions diocésaines, la nomination des évêques, curés..., etc...

Le Saint-Siège ne signe de concordat qu'avec les puissances catholiques. Pour les nations protestantes, le Pape publie une bulle, dite *Bulle de circonscription*, qui est un acte unilatéral dans la forme, mais qui constate dans sa rédaction le consentement de l'Etat qu'elle a en vue (1).

Les Concordats se présentent avec l'apparence extérieure de traités : ils sont conclus avec les mêmes solennités, rédigés dans la même forme, et subissent toutes les formalités consacrées, depuis la négociation jusqu'à l'échange des ratifications (2)...

(1) Ainsi la Bulle de circonscription pour la Prusse de 1821, dite *De salute*, mentionne l'approbation du souverain de ce pays ; — la bulle pour le Hanovre appelée *Impensa romanorum pontificium*, du 26 mars 1824, dit expressément : « *Re collata cum serenissimo rege Georgio IV* » : elle mentionne l'engagement du gouvernement de laisser percevoir des dîmes au profit du clergé. — En sorte que ces documents, prenant acte de certaines promesses faites par le pouvoir temporel, acquièrent par là même un caractère synallagmatique (R. Bompard, *Le Pape et le Droit des Gens*, 1888).

(2) Ainsi que les traités proprement dits, les Concordats sont en général précédés d'un préambule ; viennent ensuite : la désignation des plénipotentiaires nommés respectivement, la mention de l'échange de leurs pleins pouvoirs, les clauses mêmes du Concordat, diverses déclarations que peut comporter la matière, la fixation du délai convenu pour l'échange des ratifications.... Suivant la forme du gouvernement qui a conclu cette convention avec le Saint-Siège, le Concordat est soumis ou non à l'approbation des Chambres législatives.

Mais ce ne sont pas à proprement parler des traités (1).

Et d'abord, remarquons que l'intérêt pratique de la question n'est pas précisément de savoir, ainsi qu'on l'a dit quelquefois, si les Concordats pouvaient être *abrogés* comme des lois ou devaient être *dénoncés* comme des conventions internationales. Car c'est de pure forme, et qu'une Assemblée représentative vote elle-même l'abrogation du Concordat ou invite le gouvernement à le dénoncer, le résultat reste exactement le même. Tout au plus peut-on prétendre que les Concordats ayant été conclus avec les formes propres aux conventions diplomatiques, il est plus correct de suivre les mêmes formes pour les abolir; mais c'est là simple affaire de courtoisie.

L'intérêt véritable de la question réside dans cette idée que les Etats forment entr'eux une communauté internationale, et que l'injustice faite à l'un d'eux est une menace indirecte pour tous. Dès

(1) Dans ce sens la majorité des auteurs : Neumann, *Eléments de droit des gens*, trad. Riedmatten, § 24. — Bluntschli, *Droit international codifié* a. 443. — Fiore, *Nouveau droit intern. public*, trad. Antoine, II, n° 1095. — Nys, *Revue de Droit intern. et de législation comparée*, 1878, p. 501 et suiv. — Carnazza Amari, *Droit intern. public*, trad. Montanari Revest, II, p. 503. — Heffter Geffcken, *Droit intern. public*, trad. Bergson, § 40, p. 82. — Pradier Fodéré, *Traité de droit international*, II, 667. — Bompard, *Le Pape et le Droit des Gens*, p. 64. — Bonfils, *Droit international public*, n° 897. — Despagnet, *Droit intern. public*, p. 149. — Chrétien, *Eléments de droit intern. public*, p. 74. — Funck Brentano et Sorel, *Précis de Droit des Gens*, p. 177 et suiv. — Laurent, *L'Eglise et l'Etat après la Révolution*, p. 294.

lors, si un concordat est un véritable traité international, son abrogation, par la volonté unilatérale d'un Gouvernement ou du Pape, devra éveiller les susceptibilités des autres puissances ; tandis que si les rapports des puissances avec le Saint-Siège à ce sujet dépendent de la législation interne de chacune d'elles, de son droit public et de sa constitution, la conduite du gouvernement s'inspirera avant tout de la volonté du pays, ou des circonstances de la politique, sans que les nations étrangères puissent en être alarmées ou froissées.

Or les Concordats ne sont pas des traités internationaux, avons-nous dit avec la majorité des auteurs (1).

(1) Elargissant la question, il faudrait se demander si, d'une façon générale, les rapports du Pape avec les Etats sont d'essence internationale, ou si, autrement dit, l'Eglise romaine ou le Pape sont *des personnes* du Droit International. Par là, se trouverait pleinement résolue la question de savoir si la *souveraineté* du Pape est une notion de ce Droit, et si, par suite, ses envoyés sont de véritables agents diplomatiques et les concordats de véritables traités.

M. Pasquale Fiore, professeur italien, considère l'Eglise comme une institution nécessaire et naturelle, comme une forme de la sociabilité humaine, comme un fait analogue à la formation d'un Etat,... et il fait de l'Eglise romaine une personne du Droit international (*Droit international codifié*, livre I, tit. V, a. 437 à 469). ...Dans le même sens, M. Chrétien (*Principes de droit int. public*).

...Mais la plupart des publicistes rejettent cette thèse, notamment Bluntschli (op. cit. a. 26), Helffer-Geffcken (§ 40), F. de Martens (*Traité de Droit international*, t. I, ch. II, p. 426), Pradier Fodéré (n° 81).

...M. Méringhac (*Pandectes françaises*, 1894, 5^e partie, page 1 et suiv.) refuse à l'Eglise la personnalité internationale et reconnaît à la Papauté cette personnalité.

...M. Bonfils (*Manuel de Droit international public* n° 392) soutient

Si l'on considère, en effet, non pas la forme de ces sortes de conventions, mais leur *objet* même, on s'aperçoit que ce dernier est essentiellement de droit public interne et non de droit international.

Il s'agit en somme de concilier le libre exercice du culte catholique avec les principes fondamentaux de la Constitution et le maintien de l'ordre public. Pour conclure des actes de ce genre, il faut que le texte ou l'esprit de la Constitution l'autorise (1); bien plus, tout changement constitutionnel, politique, territorial même, peut entraîner la disparition ou la modification du Concordat (2). Les concordats correspondent par conséquent à une certaine forme de gouvernement, à un certain état législatif et social.

qu'il faut reconnaître au Pape une souveraineté spéciale, particulière, et en faire, en droit international, une personne juridique propre, différente et distincte de la personnalité des Etats.

... Cette question est une des plus intéressantes et des plus controversées du droit international public. Nous ne pouvons que l'indiquer ici.

(1) Ainsi un Concordat ne peut être valablement consenti par le gouvernement belge (a. 16 de la Constitution), ni par celui des Etats-Unis (amendement 1 de la Constitution).

(2) En 1791, l'Assemblée nationale, faisant du principe électif la base de notre Droit public, abroge le Concordat de 1516 et le remplace par la Constitution civile du clergé... En 1813, le gouvernement despotique de l'Empereur tend à aggraver le Concordat de 1801; la Charte de 1814 par contre, qui proclame religion de l'Etat la religion catholique, est suivie du Concordat de 1817, bien plus favorable à la Papauté.

— La Curie romaine a dénié au gouvernement allemand le droit d'invoquer le Concordat français pour nommer aux évêchés de Strasbourg et de Metz, et la chancellerie impériale a admis cette interprétation en 1873.

Ils supposent d'autre part une certaine conception des rapports de l'Eglise et de l'Etat chez le gouvernement qui l'a consenti. Celui-ci ne traite avec le Pape que pour fortifier l'autorité civile, en s'appuyant sur l'Eglise et en se servant de l'influence religieuse.

Or ce sont là au premier chef des motifs d'ordre national et constitutionnel.

Portalès, dans son discours sur l'organisation des cultes, donnait comme raisons du Concordat français de 1801 : que la religion catholique est un *ressort* qu'on ne saurait négliger sans inconvénients ; — qu'un Etat qui a sur son territoire des hommes exerçant une grande influence sur les esprits et sur les consciences doit se les attacher, sous peine de n'avoir qu'une autorité diminuée ; — que l'athéisme pousse à la révolte et le schisme au désordre ; et que les « théologiens » se trouvant par eux-mêmes incapables de mettre fin à leurs différends, il est heureux qu'ils aient un chef, un centre d'unité dans le pontife de Rome.

Le caractère étroitement constitutionnel du Concordat apparaît dans cet exposé de motifs.

On sait aussi que Napoléon jura, à son sacre, de maintenir la convention passée avec Rome *au même titre* que l'égalité des droits et la Légion d'honneur. (Sénatus-Consulte du 28 floréal an XII, a. 53).

Un Concordat, du reste, et en dehors même de ces considérations, ne sous-entend pas nécessaire-

ment que l'autorité religieuse soit étrangère ou extérieure au pays, ni qu'elle ait un caractère universel... Nous avons vu que les premiers pactes de ce genre mettaient fin aux contestations survenues entre bénéficiaires ou entre supérieurs de monastères et seigneurs féodaux... (1)

Le Gouvernement qui traite avec le Saint-Siège traite avec le chef de son Eglise nationale ; il considère uniquement en lui l'autorité qui peut régler la nomination, la discipline et les ressources du clergé national, et non point le caractère universel de l'autorité pontificale.

Le Pape n'agit donc pas à la façon d'un souverain, qui signe un traité, mais en qualité de chef spirituel des sujets catholiques de l'Etat avec lequel il fait le Concordat.

De là il suit que les concordats font partie du droit public interne, qui règle les rapports de la nation avec l'état, et non du droit des gens, qui règle les rapports des Etats entre eux.

Une autre raison, au demeurant, de décider en ce sens serait dans cette constatation que les traités ont pour base le respect absolu de la souveraineté étrangère, tandis que les concordats ont précisément

(1) On aurait pu fort bien comprendre, dit M. Raoul Bompard, un Concordat entre l'empereur de Russie et le patriarche de Moscou, avant la suppression de cet office.

— En 1288, un Concordat intervint entre le roi de Portugal et les évêques de ce pays.

pour cause cette sorte de droit d'ingérence, de contrôle et de surveillance qu'exerce le Pape chez les nations à population catholique (1). Or rien n'est plus contraire aux principes mêmes de toutes les relations internationales.

Enfin, au point de vue de la sanction donnée à l'inobservation des concordats, les moyens, purement spirituels, tels que l'excommunication ou le refus d'investiture, auxquels peut recourir le Pape pour obliger au respect d'une semblable convention, échappent à l'action du droit international ; et on ne saurait davantage admettre que la force brutale des armes pût être un moyen de contrainte pour amener un pape à ce même respect.

Donc, conclus dans la forme des conventions diplomatiques, mais se rattachant étroitement aux lois constitutionnelles ou administratives, les concordats ne sont pas des traités.

En définitive, à notre sens, l'Eglise doit être considérée, dans un Etat donné, comme une corporation soumise à la législation intérieure de cet Etat, qui détermine les privilèges à lui concéder et les

(1) Voir notre introduction... « Traitez le pape comme s'il avait 200.000 hommes », disait le Premier Consul, songeant à l'influence politique du pape.

Le prince de Bismark se fondait de nos jours sur la même raison pour faire maintenir la légation prussienne près le Vatican, de 1870 à 1874, et quand, en 1874, il la supprima, ce fut, dit-il, à cause des *prétentions exorbitantes* du pape, quant à son droit de contrôle dans les affaires intérieures et temporelles de l'Empire.

restrictions à lui imposer. Communauté religieuse établie sur un territoire, elle y prend un caractère national. Au point de vue du dogme, elle peut peut-être prétendre à une unité centrale et se considérer comme faisant partie d'un groupement plus vaste, embrassant plusieurs continents et même l'univers connu. Au point de vue administratif, elle reste une église locale, encourant seule les conséquences directes de ses actes, et se distinguant des autres Eglises nationales catholiques.

A côté de son chef spirituel, le Pape, elle a un chef temporel, disposant de tous les *instrumenta regni*, fort de sa souveraineté territoriale, et prétendant régler seul les droits et les devoirs de ses sujets, sans distinction de professions et de confessions.

Que si, maintenant, ces deux chefs, devant simultanément exercer leur autorité sur les mêmes sujets, conviennent entre eux de la façon d'exercer leur pouvoir, combinent leur action, et s'accordent sur un terrain mixte, dans le but de prévenir des causes de froissement et de ménager de grands intérêts moraux, c'est là précisément le concordat. Mais on ne saurait, à notre avis, attribuer à ce dernier ni une autre origine ni une autre portée (1).

(1) Neumann (op. cit. trad. Riedmatten § 24) rapproche les concordats de ces actes qui interviennent entre une ou plusieurs puissances et une association ou un particulier, mais qui ne sont pas des traités. Ainsi l'acte par lequel, en 1833, les puissances stipulaient de la maison Rothschild un prêt de 60 millions en faveur de la Grèce et se portaient garantes de l'exécution de cette promesse.

Et voilà pourquoi, du reste, la chute du pouvoir temporel, en 1870, n'a pu atteindre le droit du Pape de conclure des concordats. Ce qu'il a perdu, à cette date, c'est seulement le droit de conclure des traités d'alliance, d'amitié, de commerce, etc., enfin des traités internationaux proprement dits, qu'il avait exercé en tant que chef, mandataire et représentant des populations romaines; les concordats reposant sur d'autres bases, et n'étant pas protégés quant à leur exécution par le droit des gens, l'exercice de ce droit a persisté pour lui en dehors de toute souveraineté temporelle.

L'origine du concordat étant telle, il en faut tout naturellement déduire son caractère d'acte synallagmatique. Sa conclusion vaut au pape l'appui matériel, au gouvernement l'appui moral; l'Etat procure à l'Eglise certains avantages, l'Eglise promet que l'influence ecclésiastique s'exercera en faveur de l'Etat, ou, au minimum, ne sera pas employée contre lui (1). La situation de fait est remplacée par la situation de droit; le gouvernement reconnaît au pape une certaine autorité sur son clergé national, le pape concède au gouvernement une semblable autorité sur ce même clergé. Avant le concordat, chacun d'eux pouvait, au moins théoriquement, affirmer la plénitude de sa souveraineté, dans l'ordre d'intérêts qu'il avait à régir; après le concordat, il y

(1) De là le serment des évêques, leur mode de nomination.

a comme une abdication partielle de la souveraineté de chaque contractant, une façon de transaction.

Une controverse déjà ancienne, et qui n'a plus qu'un intérêt historique (1) a mis longtemps en présence deux théories refusant pareillement aux concordats ce caractère synallagmatique. Bien que différentes au point de vue de leur origine et de l'époque de leur apparition, elles s'accordaient pour considérer les concordats comme reposant sur un rapport de subordination d'une puissance à une autre. Les représentants de l'Eglise produisaient la *théorie des privilèges*, ceux de l'Etat la *théorie légale*.

La première est de la fin du xvr^e siècle. Elle se fonde sur la distinction juridique entre la notion de contrat et celle de privilège. Le contrat est une convention qui *oblige*, et, s'il est synallagmatique, chacune des parties ne peut exiger la prestation due que si elle exécute elle-même la sienne ; c'est l'exécution trait pour trait (*erfüllung zug um zug*). Le privilège, au contraire, implique la supériorité de l'une des parties sur l'autre : d'où un lien moins fort ; le supérieur qui a accordé par

(1) « Cette controverse, dit pourtant Fr. Holtzendorff, demeurera toujours pendante : elle a son origine dans le mélange des principes du droit canonique, du droit civil et du droit public qui caractérise l'Eglise romaine et qui aura pour conséquence une situation équivoque tant qu'à côté du pouvoir central de Rome se manifestera quelque vie indépendante chez les nations. » (Introduction au *Droit des gens*, 279).

bienveillance un privilège peut le révoquer à son gré.

Or le concordat est un privilège, dit la théorie qui nous occupe, car il ne saurait y avoir contrat « entre la mère et le fils », « entre la tête et les membres » ; les concordats ont pour objet les *spiritualia, quæ non cadunt in commercium sed expediuntur per vim gratiæ*, tandis que les contrats ont en vue des rapports et des intérêts matériels...

Les concordats ne sauraient être considérés comme des contrats, parce qu'ils ne procurent à la curie romaine aucun avantage qui ne lui revienne déjà de par la nature et de par le droit divin. On doit donc distinguer dans la convention concordataire deux actes indépendants et unilatéraux, dont l'un, stipulant les devoirs de l'Etat vis à vis de l'Eglise constitue une obligation juridique, tandis que l'autre, émanant de l'Eglise, ne la lie point, constitue un *indult*, un pur *privilège* toujours révocable (1).

La *théorie légale* date de la fin du XVIII^e siècle ;

(1) Le professeur Tarquini, au sujet des concordats, s'exprime ainsi : « On pourrait les définir : une loi ecclésiastique, faite par l'autorité du Pape pour un Etat ou un Royaume, sur les instances du chef de cet Etat, et entraînant pour le prince l'obligation de les observer religieusement. Il s'agit ordinairement, dans les concordats, de choses qui, en soi, ou au moins accidentellement, sont matières spirituelles. Or, dans ces questions, le pouvoir civil est soumis à l'autorité spirituelle. De plus, d'après les principes de la théologie, ces choses ne peuvent sans simonie faire l'objet d'un contrat.

— Voir *Manuel* de M. E. Ollivier, p. 503. — Voir aussi le livre de M. de Bonald, juge au tribunal de Rodez : *Deux questions sur le*

elle affirme l'omnipotence de l'Etat, et se refuse à reconnaître les concordats comme des actes synallagmatiques, pour des raisons analogues à celles de la théorie précédente, mais en sens exactement inverse. Ici, c'est l'Etat qui revendique la suprématie : les concordats sont des actes unilatéraux, émanant du droit public d'un pays, et dont l'observation ne saurait être strictement exigée.

On convient généralement aujourd'hui que les concordats ne concernent pas de façon exclusive soit les concessions du pape, soit celles du gouvernement. Assurément certaines de leurs dispositions pourraient, sous une autre forme, constituer un privilège en faveur d'un gouvernement, et d'autres qui constituent des concessions en faveur du pape pourraient faire l'objet d'une loi, mais le concordat doit être considéré comme formant un tout, un acte synallagmatique signé par les deux parties contractantes, une sorte de réglementation contractuelle des relations des deux pouvoirs.

Aussi la conclusion du Concordat oblige-t-elle en principe les deux parties à l'exécuter.

Concordat de 1801 ; ce livre passionna l'opinion en son temps : les professeurs les plus réputés, les évêques, le pape lui-même, adressèrent à l'auteur une appréciation motivée de son œuvre.

— Enfin, la *Civitta cattolica*, organe du Pape Pie IX, disait encore, en 1872 : « Le Pape a en tout temps le droit de retirer, lorsque le salut de l'Eglise le réclame, les concessions qu'il a faites dans un concordat et qui sont seulement des privilèges gratuits concédés par lui. Le prince laïque, par contre, reste encore, même dans ce cas, lié par ses engagements ; car le Pape est le souverain législateur de l'Eglise : le prince est son sujet. »

L'Etat n'est pas du reste dépouillé pour cela du droit de régler par des lois les droits et les obligations de la communauté religieuse sur son territoire. Les concordats, en effet, ne renferment pas tout le droit relatif aux rapports de l'Eglise et de l'Etat. C'est ainsi que, d'une part, l'Etat peut accorder dans sa constitution et dans ses lois des avantages que ne mentionne pas la convention concordataire même (1), et que, d'autre part, il peut apporter à l'exercice du culte par ses règlements de police des restrictions non prévues par le Concordat (2).

De même que pour les contrats synallagmatiques du droit civil, en matière de concordat l'inexécution de la convention par l'une des parties autorise l'autre à se considérer comme dégagée de ses obli-

(1) Des honneurs, des préséances, par exemple, peuvent être accordés aux ministres du culte, souvent même une participation aux affaires publiques, une représentation à une Chambre.

(2) De là les *Articles organiques* en France, l'*Edit de Religion* en Bavière, qui, sans déroger au Concordat, contiennent néanmoins des prescriptions que la Cour de Rome n'eût pas ratifiées : la nécessité de l'*exequatur* pour la publication des bulles, par exemple.

Le Saint-Siège a d'ailleurs toujours protesté contre ces actes de souveraineté intérieure.

Voir sa réclamation à propos des *Articles organiques*, lettre du cardinal Caprara à M. de Talleyrand, 18 août 1803, et réponse de Portalis (*Manuel de Droit Ecclésiastique* E. Ollivier).

Citons par contre le mot de Paul Bert : « Le pouvoir civil n'avait pas besoin de l'article premier du Concordat pour soumettre l'Eglise catholique, comme toute autre agglomération de citoyens, aux règlements de police nécessaires à la tranquillité publique ».

gations : il y a une sorte de condition résolutoire tacite... Mais une importante différence s'impose toutefois : tandis qu'en droit civil, l'inexécution de la convention par l'une des parties permet seulement à l'autre d'intenter une action judiciaire à fin de résolution avec dommages-intérêts..., en ce qui touche les concordats, à défaut d'un pouvoir judiciaire commun et supérieur aux parties, chacune d'elle apprécie librement si elle peut ou non se considérer comme dégagée de ses obligations. A ce point de vue, remarquons-le, les concordats se rapprochent beaucoup des traités internationaux.

Quant à l'extinction des obligations nées du Concordat, c'est-à-dire à la fin de celui-ci ou à son abolition même, faut-il conclure de son caractère d'acte synallagmatique qu'il lie les deux contractants à jamais, *in perpetuum*, parce qu'il est conclu sans fixation de terme et qu'il est à résultats continus, successifs et indéfinis ?

L'éternité des concordats est aussi déraisonnable et irréalisable que l'éternité des constitutions, ou même des traités internationaux ; dans le droit privé non plus les contrats ne sont pas du reste perpétuels.

La perpétuité ne correspond pas à la nature des choses et est incompatible avec les modifications incessantes qui se produisent dans la vie des peuples.

La fin d'un concordat doit être la suite naturelle

de l'évolution des causes qui l'avaient occasionné ; avec le temps, une telle convention a pu devenir inutile ou inapplicable, les rapports des deux parties ont pu se modifier.

Le Pape peut donc librement abolir le Concordat consenti par lui, en se fondant sur des motifs de conscience religieuse ; l'Etat aura le même droit, en invoquant des motifs politiques ou même les devoirs qui lui incombent comme gardien des intérêts moraux et sociaux de l'être collectif (1).

Résilier une convention n'est pas, d'ailleurs, nier les obligations par elle engendrées. C'est plutôt, au contraire, proclamer et reconnaître l'existence de ces dernières. En conséquence, le respect dû aux concordats n'implique pas leur perpétuité (2).

« Quel est le traité », dit M. Baudrillart, écrivain catholique, « qui, les circonstances étant changées, ne puisse être révisé ?... Et même, quelle puissance humaine ne se réserve *in extremis* de dénoncer en certain cas un traité à ses *risques et périls* ? Une nation n'aliène pas sa souveraineté en traitant. Les divers gouvernements n'ont cessé de le répéter en ce siècle, notamment en ce qui

(1) Nous avons vu précédemment, à propos du caractère étroitement administratif du Concordat, que tout changement constitutionnel, politique ou territorial pouvait en amener la modification ou la disparition.

(2) Bluntschli (*Droit International Codifié*, § 443, n° 3) : « Les concordats cessent d'être obligatoires dès qu'une des parties contractantes refuse de les respecter. »

concerne les concordats. (Voir de nombreux exemples dans le deuxième article de M. Raoul Bompard, *l'abrogation des concordats*, *Revue politique et Parlementaire*, 10 juin 1903). La seule différence, c'est qu'ici l'Eglise affirme que dans ces cas *in extremis* c'est pour elle un droit, tandis qu'il ne saurait y avoir contre elle de droit du côté du Prince » (1).

Et le ministre Herbst disait, en 1868, au Parlement autrichien : « Un Etat ne peut pas renoncer à des droits inaliénables... il faut que le Concordat cède partout où il est en contradiction avec de pareils droits ».

Quant au mode même, par lequel le Concordat prendra fin, il semble qu'il en faille distinguer trois : l'entente entre les deux parties ; la volonté exprimée de l'une des parties de ne pas exécuter ses obligations ; la volonté présumée de l'une d'elles de ne pas s'y conformer (2).

Nulle difficulté en ce qui concerne les deux premiers modes, entente proprement dite et volonté expressément notifiée par l'une des parties.

Elle n'apparaît qu'en ce qui touche à l'interprétation de la volonté d'un seul des contractants : on devra induire de certains actes de celui-ci qu'il se refuse à observer les obligations du Concordat.

(1) Baudrillart : *Quatre cents ans de Concordat*. p. 39.

(2) C'est l'art. 1184 de notre Code civil.

Aucun tribunal, il est vrai, n'a compétence pour juger un tel différend.

Mais ce défiant de juge ne saurait donner au Concordat une pérennité contraire au droit privé, public et international.

CHAPITRE I

Des principales dispositions concordataires (1)

Les concordats sont des actes synallagmatiques. Il faut donc rechercher, dans une analyse rapide de leurs principales dispositions quels sont les avantages concédés par l'Eglise à l'Etat, et quels sont ceux en retour qu'a obtenus l'Eglise.

§ I. — DROITS CONCÉDÉS A L'ÉTAT PAR L'ÉGLISE.

Parmi ces droits, un des plus importants et qui a fait du reste l'objet des premiers concordats, est le

(1) Voir dans l'ouvrage déjà cité de M. Raoul Bompard, *le Pape et le droit des gens*, son analyse comparée des concordats, à laquelle nous empruntons les grandes lignes de ce chapitre.—Une énumération du Concordat se trouve dans Horoy, *Rapports du Sacerdoce avec l'autorité civile*, II, ch. III, et aussi dans le *Recueil de Martens*.

Voir leur texte abrégé dans G. de Luise : *De jure publico Ecclesiæ* ; et leur texte complet dans *Conceptiones de rebus ecclesiasticis inter S. Sedem et civilem potestatem*, à Vincentio Nussi.

droit pour le gouvernement de nommer les évêques ou de concourir à leur nomination, sauf institution canonique du Saint-Siège.

Le Concordat de Bologne de 1516 reconnaît au roi de France cette faculté, et l'article 5 du Concordat de 1801 l'accorde également au Premier Consul, seulement l'article 17 de cette dernière convention subordonne ce droit pour les successeurs du Premier Consul à la condition qu'ils professeront la religion catholique. (1)

Certains concordats ne parlent que du droit pour le pouvoir civil de *présenter* aux évêchés. Le Concordat français de 1801 emploie expressément le terme de *nomination*, mais la cour de Rome s'efforce de ramener cette seconde expression à la première en insérant, par exemple, dans les bulles d'institution d'évêques français la formule : « *Te quem præses nobis nominavit* ». Au demeurant, il faut reconnaître que, dans l'esprit des concordats en général, l'institution de l'évêque par le pape semble être placée au-dessus de sa nomination : aucun délai n'est en effet fixé pour cette institution, et quelquefois même, à défaut de nomination dans un certain délai (6 mois le plus souvent), c'est le Pape qui peut

(1) Le préambule du Concordat indique même que la Cour de Rome a consenti à le conclure parce que « la religion a retiré et attend le plus grand bien et le plus grand éclat de la profession particulière que font les Consuls de la République du culte catholique ».

nommer à l'évêché vacant (Deux-Siciles 1818, Costa-Rica 1853, Equateur 1862). (1) Le Concordat de Fontainebleau (1813) par contre, fait de l'institution l'accessoire de la nomination, puisqu'à défaut d'institution par le Pape dans les 6 mois, le métropolitain ou l'évêque le plus ancien peut instituer.

Ce droit de nommer ou de présenter aux évêchés est reconnu aux Etats soit à raison des avantages qui devront résulter pour la religion du concordat lui-même (Italie 1803, Bavière 1817, Sicile 1818), soit à cause de l'engagement qu'a pris le gouvernement de doter le culte (Costa-Rica 1853), soit enfin comme un témoignage de bienveillance spéciale (Autriche 1855) (2).

Le droit de concourir à la nomination du clergé inférieur est également reconnu à l'Etat par un très grand nombre de concordats.

Ce sont les évêques qui nomment ; mais dans certains pays (Italie 1803, Russie 1847, Espagne 1851), la nomination doit être précédée d'un concours ou d'un examen, et dans d'autres le candidat doit être agréé par le gouvernement (France 1801).

Certains concordats permettent au gouvernement d'exiger un serment de fidélité soit des évêques seuls, soit de tous les ecclésiastiques (France 1801).

(1) L'art. 4 du Concordat de 1801 dit que le Premier Consul doit nommer dans les 3 mois aux évêchés de nouvelle circonscription.

(2) Le droit de nommer aux évêchés n'est pas reconnu en général aux puissances schismatiques ou hérétiques. Cependant le Concordat de 1847, pour la Russie, dit au sujet du choix des évêques : « *Conciliis ante habitis inter S. Sedem et Imperatorem* ».

L'obligation de dire des prières pour l'Etat est également écrite dans plusieurs de ces conventions (France 1801, Costa-Rica).

Après des bouleversements politiques, le Pape peut déclarer, dans le concordat, reconnaître au nouveau gouvernement les mêmes droits qu'il reconnaissait à l'ancien (1).

Enfin, le Pape consent parfois, dans un intérêt politique, à modifier les circonscriptions des évêchés, à déposer les anciens évêques et à en nommer de nouveaux (2).

Tels sont les principaux avantages retirés par l'Etat de la conclusion d'un concordat. Quels sont maintenant ceux qui sont stipulés au profit de l'Eglise ?

§ II. — DROITS CONCÉDÉS A L'ÉGLISE PAR L'ÉTAT.

Tout d'abord, l'Eglise fait reconnaître, autant que possible, une situation privilégiée dans le pays au culte catholique.

(1) Art. 16 du Concordat de 1801. Napoléon se servit de cette clause pour réclamer le droit de nommer au premier canonat de chaque église cathédrale vacant après son avènement au trône, par un brevet de « joyeux avènement » (Abbé André, *Cours alphabétique de Droit canonique*, au mot : brevet de joyeux avènement).

(2) Pie VII, par le bref *Tam multa*, demande leur démission aux anciens évêques dont les circonscriptions avaient été supprimées ou modifiées. 45 consentirent à la donner, 35 s'y refusèrent et furent déclarés démissionnaires.

Pour cela, elle fait insérer un article qui déclare soit que la religion catholique est la seule permise (1), soit qu'elle est religion de l'Etat (2), soit qu'elle est la religion de la majorité de la nation ; (3) enfin, une clause peut déclarer simplement que la religion catholique sera protégée et conservée (4).

Quelquefois, le gouvernement devra réprimer toute insulte faite à la religion et à ses ministres (Italie 1803, Espagne 1851, Autriche 1855) ; un droit de censure sur les livres sera donné aux évêques (Bavière 1817, Espagne).

Certains concordats accordent aussi à ces derniers le droit de surveiller l'enseignement public donné à la jeunesse catholique (Bavière, Bade, Espagne et surtout Autriche).

Au point de vue de la rétribution des ministres du culte, on distingue :

Ceux, de beaucoup les plus nombreux, qui promettent des dotations en biens fonds ou en rentes sur l'Etat (Espagne, Costa-Rica, Bavière, Prusse, Wurtemberg, Bade, Concordat français de 1817, etc.) ; ceux qui, outre les dotations, permettent de

(1) Rares sont les concordats qui ont donné à l'Eglise une aussi entière satisfaction : il y a cependant l'Espagne 1851, l'Equateur 1862, et les Deux-Siciles 1818.

(2) Concordat italien de 1803, et convention avec le Salvator, Nicaragua, Guatemala.

(3) Concordat français de 1801 et Haïti.

(4) Par exemple : « *Cum omnibus juribus ac prærogativis quibus potiri debet juxta Dei legem et canonicas sanctiones.* »

prélever des dîmes (Guatemala, Honduras, Equateur) ;

Enfin ceux, très rares, qui ne promettent qu'un traitement et certains droits de jouissance (Concordat français de 1801, a. 14, qui assure aux évêques et curés un « traitement convenable », et le Concordat russe de 1847, qui spécifie le montant de ce traitement.)

Tous les Concordats stipulent pour l'Eglise la faculté d'acquérir, de posséder, de s'enrichir par des fondations pieuses.

Beaucoup de Concordats reconnaissent le droit pour les ministres du culte de communiquer librement avec le Saint-Siège, et abrogent formellement toutes les autorisations et mesures préventives auxquelles le pouvoir civil soumettait la publication des bulles (le *liceat scribere*, *placet regium* ou *exequatur*)... Aucun Concordat du reste, en principe, n'admet l'exequatur.

Certains privilèges ou certaines exemptions sont parfois accordés aux ecclésiastiques : exemption du service militaire (Italie 1803), exemption des juridictions ordinaires (Bavière, Autriche, Deux Siciles).

L'Eglise, « vu le malheur des temps », a dû renoncer à l'immunité de l'impôt pour le clergé et pour les biens.

Enfin, le plus souvent, on rencontre des clauses stipulant que les lois contraires au Concordat seront abrogées par le seul fait de sa conclusion. Quelque-

fois le Concordat devra être exécuté comme loi de l'Etat (Equateur. Nicaragua, Venezuela, Salvator, Autriche)... On promet aussi, dans certains cas, de s'entendre avec le Saint-Siège pour les matières non prévues et de ne rien modifier, quant au Concordat ou à son interprétation, sans le consentement de Rome.

CHAPITRE II

Pays concordataires

L'ère des Concordats s'est ouverte à Worms en 1122, par le Concordat conclu entre le pape Calixte II et l'empereur d'Allemagne Henri V.

Il mettait fin à la fameuse *querelle des Investitures* (1).

Jusqu'à cette date, c'est-à-dire pendant douze siècles, aucun pacte n'était intervenu entre l'Eglise et la puissance civile.

(1) Le Concordat de Worms comprend deux déclarations, rédigées, l'une au nom de l'empereur, l'autre au nom du pape. Les voici en substance :

« Moi, Henri, par la grâce de Dieu, empereur des Romains..... j'abandonne (*dimitto*).... toute investiture par l'anneau et la crosse, et j'accorde (*concedo*) la liberté de l'élection et de la consécration dans toutes les églises de mon royaume ou de mon empire ».

« Moi, Calixte, serviteur des serviteurs de Dieu....., j'accorde (*concedo*) que les élections des évêques et des abbés du royaume teutonique..... se fassent en sa présence sans simonie et violence. L'élu recevra de toi l'investiture par le sceptre..... »

Remarquons les termes de *dimitto* et *concedo* qui évoquent, de part et d'autre, l'idée de sacrifices réciproques.

Depuis le Concordat Calixtin jusqu'au Concordat de 1801, une quinzaine de Concordats sont signés. En 1418, les *Concordats des nations* ou *Concordats de Constance*; en 1447, le *Concordat des princes*; en 1448, le *Concordat germanique* ou *Concordat de Vienne*; en 1516, le *Concordat de Bologne* entre François I^{er} et Léon X. Viennent ensuite les accords qui réglèrent la situation de l'Eglise en Portugal, en Espagne, en Bohême, en Pologne et en Sardaigne.

Au commencement du siècle précédent, Pie VII et le Premier Consul concluent le Concordat de 1801, qui a régi jusqu'à ces derniers temps la situation de l'Eglise de France (1).

Dans le cours du XIX^e siècle, une quarantaine de conventions analogues sont passées avec la plupart des gouvernements de l'Europe et de l'Amérique (2).

(1) Voir, deuxième partie, la loi nouvelle du 9 Décembre 1905.

(2) Citons le Concordat du 5 juin 1817 avec la Bavière; le Concordat du 18 juin 1827 avec les Pays-Bas; le Concordat du 28 mai 1828, conclu avec un certain nombre de cantons suisses; celui du 16 mars 1851 avec l'Espagne; celui du 18 août 1855 avec l'Autriche; celui du 21 février 1857 avec le Portugal; celui du 8 avril 1857 avec le Wurtemberg et du 28 juin 1859 avec le Grand Duché de Bade.

Divers concordats existaient encore entre le Saint-Siège et les principaux Etats de la péninsule italique, avant leur incorporation au royaume d'Italie. La Russie de son côté avait conclu avec le Saint-Siège, en 1847, une convention qui réglait l'exercice de la religion catholique en Pologne; cet acte avait été promulgué en 1856, mais il était resté à peu près à l'état de lettre morte, lorsque la rupture entre la Cour de Saint-Petersbourg et le Vatican est sur-

Deux de ces conventions concernent notamment la France, bien que n'ayant jamais reçu d'exécution : le *Concordat de Fontainebleau*, arraché en 1813 par Napoléon à Pie VII, et le *Concordat de 1817*, signé par le même Pape avec la Restauration.

Mais le régime concordataire tend de plus en plus en plus à disparaître, et le plus grand nombre de ces conventions a été abrogé ou dénoncé.

C'est ainsi que le concordat conclu en 1827 avec le royaume des Pays-Bas a été virtuellement aboli en Belgique par la constitution de 1831. Celui qui était intervenu avec le grand duché de Bade a été rompu en 1850. Le Concordat signé par l'Autriche-Hongrie en 1855, déjà dénoncé par le gouvernement en 1870, au lendemain de la proclamation du dogme de l'infailibilité, a été abrogé définitivement par la loi autrichienne du 7 mai 1874 (1).

La *loi des Garanties* du 13 mai 1871, qui suivit la création du royaume d'Italie, a mis à néant les divers concordats conclus antérieurement par le Saint-Siège avec les divers Etats italiens.

venue et l'a complètement annulé.— Un nouveau Concordat a été conclu en 1886 par Léon XIII avec le Portugal. On peut citer en Amérique, le Concordat du 30 avril 1852 conclu avec la République de Costa-Rica ; celui du 28 mars 1860 avec Haïti ; de 1862 avec l'Equateur ; de 1887 avec la Colombie.

(1) L'article premier de cette loi porte : « La patente du 5 novembre 1855 (promulgant le Concordat) est abrogée ». En effet, bien que dénoncé, le Concordat gardait sa force législative à cause de cette patente du 5 novembre 1855.

Enfin le Concordat qui a disparu le plus récemment est celui de la République de l'Equateur, passé en 1862 ; une loi du 12 octobre 1904 l'a abrogé, sans dénonciation préalable, en tant que loi de l'Etat.

« Sommes-nous, dit M. Baudrillart (1), au terme de l'âge historique des concordats, comme l'abrogation de tant d'actes de ce genre et la logique même des choses semblent l'indiquer ? » — Et cet auteur cite les lignes suivantes de M. Bompard (article du 10 juin 1903) : « La liste des concordats signés de 1815 à 1862 n'est plus aujourd'hui qu'une *longue liste nécrologique* ».

Il y a pourtant encore en Europe, et en dehors même de notre pays, environ 28 millions de catholiques que régissent des dispositions légales conformes à des concordats écrits ou à des ententes verbales intervenues avec le Saint-Siège : ils se répartissent entre l'Espagne, le Portugal, la Bavière, certains cantons suisses et le Monténégro.

On rencontre aussi en Amérique certaines législations à caractère conco dataire.

Mais c'est là une minorité (2).

(1) Baudrillart, loc. cit. p. 22.

(2) On compte en Italie 31 millions de catholiques, 20 millions en Autriche, 9 millions en Hongrie, 12 millions en Prusse, 6 millions en Belgique, 5 millions et demi dans le Royaume-Uni..., qui pratiquent leur culte conformément à leur seule législation nationale.

De même, en Amérique, le nombre des catholiques vivant sous le régime de la séparation est beaucoup plus grand que celui de ceux qui vivent sous le régime concordataire.

Nous lui devons, quoi qu'il en soit, une étude spéciale.

§ I — ESPAGNE (1) — PORTUGAL (2)

La *catholique Espagne* est régie dans ses rapports avec la Papauté par le Concordat de 1851, conclu entre Pie IX et Isabelle II ; ce Concordat a du reste été complété récemment par une nouvelle convention relative aux congrégations.

Entre le gouvernement et le Vatican l'entente est si cordiale qu'un asile fut même offert au souverain Pontife.

L'Espagne est avec le Portugal le seul pays d'Europe où la religion catholique soit encore reconnue officiellement comme religion de l'Etat. L'article premier du concordat porte que « la religion de la nation espagnole est la religion catholique, apostolique et romaine, à l'*exclusion de toute autre (excluso alio quocumque cultu)*, et la constitution de 1876 développe ce principe dans son article 2, ainsi conçu :

(1) Voir : *Annuaire de législation étrangère*. — Législations étrangères, dans la brochure de l'*Action Libérale Populaire*. — Voir aussi *Rapport* de M. Briand sur la *Séparation des Eglises de l'Etat*, législations étrangères, p. 177.

(2) *Collecção official da legislação portuguesa*, année 1903. — *Rapport* Briand, p. 178.

« La religion catholique, apostolique et romaine, est la *religion de l'Etat*. La nation s'oblige à entretenir le culte et ses ministres. Nul ne pourra être inquiété, sur le territoire espagnol, pour ses opinions religieuses, ni pour l'exercice de son culte, sauf le respect dû à la morale chrétienne. Sont prohibées, toutefois, les manifestations et cérémonies *publiques* d'une religion autre que celle de l'Etat ».

L'exercice *public* de culte autre que le catholicisme est donc un délit : on ne les tolère que dans des maisons particulières, et secrètement.

Le gouvernement devra en outre réprimer toute insulte faite à la religion et à ses ministres par actes, paroles ou écrits ; un droit de censure sur les livres est donné aux évêques, dont les décisions seront exécutées par les soins du pouvoir civil.

Dans les Universités, Collèges, Séminaires, Ecoles publiques et privées, l'instruction sera conforme à la doctrine catholique ; les évêques en auront la surveillance.

Ces mêmes évêques sont libres de convoquer des synodes, de visiter leurs diocèses, d'ordonner des prières publiques, d'admettre des novices dans les ordres ou de les en exclure.

Ils ont le droit de tester librement, selon les canons, en dehors des prescriptions de la loi civile.

Au point de vue de leur nomination, ils sont

présentés au Pape par le gouvernement qui, au préalable, s'entend avec le nonce.

Le droit de nommer les curés est attribué aux évêques et au gouvernement ; mais les premiers, selon les prescriptions canoniques, convoquent, président et dirigent le *concours*, examinent et approuvent les candidats, et en présentent trois, parmi lesquels le gouvernement fait son choix.

Les chanoines sont nommés, selon le Concordat, tour à tour par le Pape, les évêques ou le gouvernement ; seulement les évêques ont toujours le droit de refuser la collation canonique.

Les cardinaux sont de droit membres du Sénat.

Les communications entre le Pape et les évêques sont libres.

Les appels comme d'abus sont très rares, s'ils ne sont pas tombés en désuétude.

Quant à la rétribution des ministres du culte, des dotations en biens-fonds sont promises aux évêchés, et des traitements sont donnés aux évêques nommés cardinaux. En plus, le Concordat fixe des rentes annuelles qui devront être payées par le gouvernement aux chefs de certains ordres religieux.

L'Eglise a la faculté d'acquérir, de posséder, de s'enrichir par des fondations pieuses : aucune réunion ou suppression de ces fondations ne pourra avoir lieu sans la permission du Saint-Siège.

En retour, le Saint-Siège, dans l'intérêt de la

paix publique, consent à ce que les acquéreurs d'anciens biens ecclésiastiques ne soient pas troublés dans leur possession et jouissent de tous les droits attachés à la propriété (1851 et 1859).

Une nouvelle circonscription de diocèse est faite et la description en est tracée ; toutes les juridictions privilégiées et exemptes cessent entièrement.

Le commissaire-général de la *croisade* conserve néanmoins les pouvoirs de délégation dont il est en possession en vertu des Lettres Apostoliques, et les évêques seront administrateurs, chacun dans leur diocèse, des revenus de la croisade.

Des maisons religieuses seront établies, mais nul ne sera admis à y faire profession, s'il ne justifie d'abord de moyens d'existence.

Ajoutons enfin que le mariage canonique a tous les effets civils devant l'Etat ; le mariage civil, établi un moment, a disparu devant la résistance du peuple espagnol.

L'Etat espagnol catholique et protégeant officiellement le catholicisme : telle est, on le voit, en Espagne, la base des relations de l'Eglise et de l'Etat.

Le second royaume de la péninsule ibérique, le Portugal, reconnaît, ainsi que l'Espagne, nous l'avons dit, la religion catholique comme religion de l'Etat.

Un concordat a été conclu par Léon XIII avec ce pays en 1886.

L'article 145 § 4 de la Constitution proclame cependant le principe de la liberté de conscience ; mais les cultes autres que celui de l'Etat ne peuvent être exercés que dans des édifices n'ayant pas la *forme extérieure des temples*.

La religion catholique est dotée par le budget.

§ II. — CANTONS SUISSES (1)

On distingue en Suisse la Constitution et les lois fédérales d'une part, et, d'autre part la législation des divers cantons.

La Constitution fédérale déclare inviolable la liberté de conscience et garantit le libre exercice des cultes dans les limites compatibles avec les bonnes mœurs et l'ordre public.

..... Ces dispositions générales à part, les cantons sont autorisés à prendre les mesures nécessaires pour le maintien de la tranquillité publique et la paix entre les fidèles des diverses communions... Chacune de ces communions s'organise à son gré,

(1) Brochure de l'Action libérale populaire. — *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération Suisse*, nouvelle série, t. VII, p. 723 et t. X, p. 665.

Cf. *La Suisse au XIX^e siècle*, ouvrage publié sous la direction de P. Seippel, t. II, p. 108 et suiv.

sauf qu'il ne peut être érigé d'évêché sur le territoire de la Confédération sans l'approbation du pouvoir fédéral (a. 50 de la Constitut.)

Or, dans le canton du Tessin, à la suite de la proclamation du dogme de l'infailibilité du Pape, se produisit une sorte de mouvement analogue au *Kulturkampf* allemand. L'évêque de Bâle, ayant refusé de rétracter l'excommunication prononcée par lui contre des ecclésiastiques qui avaient manifesté publiquement leur opinion, contraire aux décisions du concile du Vatican, fut révoqué, le 29 janvier 1873, et expulsé de Soleure, sa résidence ; le diocèse resta plusieurs années sans direction spirituelle.

C'est pour mettre fin à cet état de choses que le Gouvernement fédéral, agissant au nom des cantons de Lucerne, Zug, Soleure, Bâle-campagne, Argovie et Thurgovie, se décida, bien qu'ayant rompu depuis dix ans ses relations diplomatiques avec le Vatican, à conclure avec celui-ci la convention du 1^{er} septembre 1884 ; cette convention, ratifiée par le Saint-Siège, le 24 novembre 1884, et par le Conseil fédéral, le 29 du même mois, rétablissait l'Administration régulière du diocèse de Bâle.

Une nouvelle convention, conclue entre les mêmes *Hautes parties contractantes*, le 16 mars 1888, est venue régler définitivement la situation des paroisses catholiques du Tessin, en rattachant ce canton au diocèse de Bâle et en décidant qu'il serait

dirigé par un administrateur diocésain, nommé par le Saint-Siège, d'accord avec l'évêque de Bâle et sans intervention de l'autorité cantonale; cette convention fut ratifiée par la Suisse, le 4 juillet 1888, et par le Saint-Siège le 12 du même mois.

Cet administrateur apostolique, délégué direct du Pape, a des pouvoirs très étendus : il peut même faire ordonner des prières publiques et des processions; les autorités civiles doivent prêter leur concours aux autorités ecclésiastiques pour l'exécution des mesures que celles-ci ont prises.

Parmi la diversité des législations, qui caractérise la Suisse, au point de vue des cultes, il est intéressant de retenir les dispositions concordataires que nous venons d'indiquer (1).

§ III. — COLOMBIE — HAÏTI (2)

Un concordat a été conclu par la République de Colombie avec le Saint-Siège, en 1887.

La religion catholique est considérée comme la religion nationale. Les pouvoirs publics doivent la protéger et la faire respecter, comme élément essentiel de l'ordre social.

(1) Voir intra, notre deuxième partie : la Suisse.

(2) Action Libérale Populaire (Brochure de l').

Le culte catholique n'est pourtant pas un culte officiel.

L'Eglise s'administre librement et jouit de l'indépendance la plus complète. Elle accomplit tous les actes de son autorité spirituelle et exerce sa juridiction ecclésiastique, sans avoir besoin de l'autorisation du pouvoir civil. Elle a la personnalité civile.

Les édifices du culte catholique, les séminaires et les demeures épiscopales sont exempts de toute contribution, et ne peuvent être détournés de leur affectation par aucun autre service public. (Constitution, a. 38, 53, 54 et 55.)

Dans la République d'Haïti, les cultes sont libres, mais la religion catholique est spécialement protégée, conformément au Concordat du 28 mars 1860.

CHAPITRE III

Les Concordats français

De tous les concordats, les plus importants, ceux qui s'imposent le plus à l'attention des juristes et des historiens, sont les concordats intervenus entre la France et le Saint-Siège.

Ils sont au nombre de quatre, déjà mentionnés précédemment : le *concordat de Bologne*, conclu en 1516 (18 août) entre le pape Léon X et François I^{er}; le *Concordat de 1801* (15 juillet), plus strictement désigné sous le nom de « Concordat », signé à Paris entre le Premier Consul et le pape Pie VII; le *Concordat de Fontainebleau*, de 1813 (25 janvier), entre Napoléon et Pie VII; enfin le *Concordat* passé entre le même pape et Louis XVIII, à Rome, le 11 juin 1817.

§ I. — CONCORDAT DE 1516 (18 AOÛT (1))

Le concordat français de 1516 est comme caractérisé dans la bulle de Léon X, *Primitiva illa*

(1) Voir l'ouvrage de l'abbé de Pradt : *Les Quatre Concordats*. — Baudrillart, ouvrage cité. — Hanotaux : *Etudes historiques sur le XVI^e et le XVII^e siècle et Recueil des instructions*, Rome.

Ecclesia, qu'approuva le cinquième concile de Latran. Le Pape commence par y rappeler que « la grande préoccupation des pontifes romains ayant toujours été d'arracher du champ de l'Eglise les mauvaises herbes et les ronces qui l'infestaient, il a à cœur de marcher sur leurs traces et d'imiter leurs exemples .. » Ce début laisse suffisamment entendre que quelque « mauvaise herbe ou ronce » a poussé dans un pays de la chrétienté.

La bulle poursuit en effet : « Nous tenons gravé dans notre cœur le souvenir de toutes les négociations qui se sont poursuivies entre les pontifes romains, nos prédécesseurs de sainte mémoire, Pie II, Sixte IV, Innocent VIII, Alexandre VI, Jules II et les rois de France très chrétiens d'illustre mémoire relativement à l'abrogation de certaine constitution en vigueur dans le royaume de France et qui est appelée *Pragmatique* ».

Ainsi, c'est à l'abrogation de la *Pragmatique Sanction de Bourges* (1) que tend le Concordat de 1516. Nous apprenons que le roi François I^{er}, touché par les exhortations paternelles du pape, a consenti à la remplacer par de nouvelles dispositions.

« Le roi François voulant, en fils vraiment soumis, obtempérer à nos paternels avertissements..., a substitué à la dite Pragmatique Sanction et aux

(1) Ordonnance royale de Charles VII, promulguée en 1438, après le concile de Bâle et l'assemblée du clergé à Bourges. Elle consacre les libertés de l'Eglise gallicane.

chapitres qui y sont renfermés, les lois et les constitutions suivantes qui ont été discutées de part et d'autre et que nous avons examinées avec nos frères les cardinaux de la Sainte-Eglise romaine... »

Suit le texte même du Concordat...

Or, que contenait cette Pragmatique, si détestée que les efforts de plusieurs papes s'employèrent à son abrogation ? (1)

Elle avait un triple but : la subordination du pape à des conciles généraux périodiques ; la suppression des privilèges qui, sous les noms d'*annates*, de *réserve*, d'*expectatives*, etc., attiraient de France à Rome une très grande partie des revenus du clergé ; la garantie aux chapitres et communautés de la libre élection des évêques, abbés et prieurs . .

La première de ces clauses était à l'avantage de l'Eglise universelle ; la seconde, à l'avantage de l'Etat ; la troisième, du clergé français. Le roi sacrifia complètement les conciles et quelque peu l'Etat ; le pape sacrifia le clergé.

(1) En recevant les ambassadeurs de Charles VII, Pie II s'éleva contre la Pragmatique avec véhémence. « La Pragmatique, dit-il, est une tache qui défigure l'Eglise de France ; c'est un décret qu'aucun concile général n'a porté, qu'aucun pape n'a confirmé ; c'est un principe de confusion dans la hiérarchie ecclésiastique. »

Le même pape, ayant appris que Louis XI était disposé à révoquer la Pragmatique, le félicita en ces termes : « C'est l'action la plus sainte et la plus glorieuse que vous puissiez faire ; c'est un projet qui vous mettra au rang des Constantin, des Théodose, des Charlemagne. »

— Jules II entreprit de faire condamner la Pragmatique par le Concile de Latran de 1513 ; il mourut avant de pouvoir réaliser son projet.

Le chancelier Duprat fut chargé par François I^{er} de négocier, dans ses détails, l'accord avec Rome.

Le roi s'y trouvait résolu depuis quelque temps. Dès le début de la campagne de 1515, il écrivait à son ambassadeur à Rome, M. de Selliers, qu'il était dans l'intention « d'envoyer, de bref, ambassadeur devant le Pape pour défendre icelle Pragmatique, ou, au lieu d'icelle, faire un concordat qui fût profitable pour l'Eglise gallicane ».

Le premier article du Concordat, ainsi destiné à remplacer la Pragmatique, transféra au roi le droit d'élire les évêques, abbés et prieurs, le pape se réservant la « récusation » dans le cas où l'élu ne remplirait pas les conditions canoniques ; par le second article, le pape renonça aux réserves et expectatives, mais il ne renonça pas de même aux *annates* (1), et le silence du concordat sur ce point en impliqua le rétablissement. Les droits des collateurs de bénéfices furent ensuite reconnus et limités ; — on déclara que les procès ecclésiastiques seraient jugés dans le royaume, soit par les juges ordinaires, soit par les commissaires du pape dans les cas réservés. —

(1) Les annates étaient le revenu d'une année d'un bénéfice vacant. Avant de recevoir sa bulle d'institution, le nouveau bénéficiaire devait payer à la Chambre apostolique une redevance estimée équivalente aux revenus d'une année.

Jean XXII, deuxième pape d'Avignon, les imposa à la France, en 1320, pour trois ans d'abord. Boniface IX (1389-1404) les déclara perpétuelles.

Enfin le Concordat gardait le silence sur les droits et la périodicité des conciles (1).

Par la conclusion de ce concordat, François I^{er} et Léon X se donnaient réciproquement ce qui ne leur appartenait pas, en un échange singulier, où le pape, puissance spirituelle, prenait le temporel pour lui et abandonnait le spirituel à un prince temporel.

« Les mieux sensés s'étonnèrent grandement, dit Mézeray, que ces deux potentats, le roi et le pape, eussent fait ce troc si peu séant l'un à l'autre ; que le pape se fût dépouillé du spirituel pour le conférer au roi, et que Sa Majesté, abandonnant le temporel de ses Etats, permit que les plus clairs deniers de son royaume allassent à Rome. »

En substituant au principe de l'élection par le clergé celui de la nomination directe par le roi, et en transportant le droit de confirmation du métropolitain, ou ancien évêque suffragant, au pape..., le Concordat blessait les plus intimes susceptibilités de l'Eglise gallicane, car il lui ravissait un droit que, depuis Charlemagne, tous les rois, à l'exception peut-être de Louis XI, avaient respecté.

Il consacrait d'autre part un accroissement formi-

(1) « Pour ne pas prêter à la discussion, le Concordat passe sous silence les deux premiers articles, les articles fondamentaux, de la Pragmatique. Il ne les abroge ni ne les condamne expressément ; il n'en est pas question, mais comme le nouveau texte seul doit faire loi *ipso facto*, ces articles perdent toute valeur légale. » Baudrillart, p. 80.

dable de la puissance du monarque, en lui assurant la soumission des principales familles de France, qui, désormais, avaient à attendre les bénéfices non de leur influence dans les élections, mais de la volonté royale. (1)

Quant au Saint-Siège, il recouvrait une partie de ses prétentions..., s'il était obligé de faire le sacrifice des autres... Le droit aux annates revivait, et le droit de confirmation dans les élections, qui est reconnu au pape, lui met dans les mains une arme capable de tenir le roi en échec. (2)

Ainsi, agréable au roi et au pape, le Concordat de 1516 n'a pesé que sur le pays. (3)

(1) Par le droit de nomination aux bénéfices majeurs, le roi avait à sa disposition dix archevêchés, quatre-vingt trois évêchés, cinq cent vingt sept abbayes...

« La nomination aux bénéfices permettait au roi de satisfaire peu à peu, au fur et à mesure des services, ces mêmes nobles, leur distribuer les prébendes, les tenir toujours en haleine par l'appât de riches morceaux, et toujours en suspens par la nature essentiellement viagère de ces récompenses ; c'était inaugurer un système qui devait tôt ou tard briser ses traditions d'indépendance et, d'une noblesse féodale insoumise, faire une aristocratie monarchique et fidèle. C'était, en un mot, ouvrir la voie qui conduisait Louis XIV à choisir comme un des grands ressorts de son gouvernement despotique la feuille des bénéfices. »

« Le roi peut combler à la fois les convoitises et les ambitions. » Hanotaux, *Etudes historiques sur le XVI^e et XVII^e siècles*.

(2) Louis XIV en fera l'expérience après l'Assemblée de 1682.

(3) Les amis du trône justifiaient le concordat par la nécessité de mettre fin aux scandales des élections.

« Ils élaient le plus souvent, dit *Brantôme*, celui qui était le meilleur compagnon, qui aimait le plus les chiens et les oiseaux, qui était le meilleur biberon, bref, qui était le plus débauché, afin

Aussi rencontra-t-il la plus vive opposition. Invité à l'enregistrer, le Parlement de Paris s'y refusa durant douze séances et résista un an à la colère du roi. Il ne se décida à l'obéissance qu'en mars 1518, sur le « très exprès commandement du roi », pour éviter « les malheurs qui pourraient arriver » et sous toutes réserves, après avoir donné acte à l'Université et au chapitre de Notre-Dame de leurs protestations... Les autres parlements suivirent à peu près l'exemple du Parlement de Paris.

De son côté, l'Université fit afficher à tous les carrefours un mandement défendant aux imprimeurs et aux libraires d'imprimer et vendre le Concordat, sous peine d'être retranchés de son sein.

Quant au clergé, il s'opposa de toutes ses forces à la mise en œuvre du Concordat, et on vit maintes fois encore les chapitres et les couvents procéder aux élections, et les parlements leur donner gain de cause contre l'écu du roi. (1)

que, l'ayant fait leur abbé ou prieur, peu après il leur permit toutes pareilles débauches, dissolutions ou plaisirs.»

...Mais la collation des bénéfices par la royauté produisit des abus d'une autre espèce. Les rois les donnèrent souvent, en récompense de leurs complaisances, à des courtisanes ou à des mignons, ou, pour des services militaires et autres, à des laïques qui, moyennant l'abandon d'une partie des revenus, les faisaient desservir par des ecclésiastiques appelés *custodinos*. Ainsi le brave Crillon, qui vivait sous Henri IV, avait les archevêchés d'Arles et de Sens, les évêchés de Fréjus, de Toulon et de Saint-Papoul, et l'abbaye de l'île Barbe.

(1) Voir dans l'ouvrage de l'abbé de Pradt : *Relation de la résistance du Parlement à l'enregistrement du Concordat de Bologne*, t. I^{er}, pp. 259-271.

Même enfin observé, le Concordat n'en devint pas plus populaire, et la Pragmatique fut toujours regrettée : en 1625, l'avocat général Talon regrettait publiquement la « sainte discipline des élections », et un siècle plus tard, le chancelier d'Aguessau citait encore la Pragmatique, « plus respectée et plus respectable en effet que le Concordat ».

Le Concordat de François I^{er} se maintint néanmoins jusqu'à la Révolution de 1789.

A cette époque, le régime concordataire fut successivement interrompu en France par le système de la religion nationale avec *la Constitution civile du clergé*, du 24 août 1790 (1), et par celui de *la Séparation des Eglises et de l'Etat* (2), avec les décrets de la Convention du 17 Septembre 1794 et du 21 février 1795 (3 ventose, an III).

Les rêves ambitieux de Bonaparte vinrent mettre fin à ce dernier.

(1) Cette Constitution se divise en quatre parties : la première est consacrée aux *offices* ecclésiastiques, la seconde à la *nomination aux bénéfices* ; la troisième concerne le *traitement* des ministres de la religion et la quatrième établit les dispositions de la *loi de résidence*.

Les évêques et les curés devaient être des *élus* du peuple ; le Pape était dépossédé de son droit essentiel d'accorder ou de refuser l'institution canonique.

(2) « L'exercice d'aucun culte ne peut être troublé » (article 1^{er}).

« La République ne salarie aucun culte » (art. 2).

« Elle ne fournit aucun local, ni pour l'exercice du culte, ni pour le logement des ministres ». (art. 3)....

§ II. — CONCORDAT DE 1801 (15 JUILLET) (1)

Dès ses premières et éclatantes victoires en Italie, Bonaparte, recevant le clergé de Milan, lui faisait entendre les paroles suivantes :

« Persuadé que cette religion est la seule qui puisse procurer un bonheur véritable à une société bien ordonnée, et *affermir les bases d'un bon gouvernement*, je vous assure que je m'appliquerai à la protéger et à la défendre dans tous les temps et par tous les moyens.

» Quand je pourrai m'aboucher avec le nouveau Pape, j'espère que j'aurai le bonheur de lever tous les obstacles qui pourraient s'opposer encore à l'entière réconciliation de la France avec le suprême pasteur de l'Eglise. »

Peu après, au lendemain de la bataille de Marengo (14 juin 1800), le vainqueur de l'Autriche, rencontrant sur sa route l'évêque de Vercel, Martiniana, s'ouvrit à lui de ses projets et le chargea d'annoncer au Pape qu'il voulait « rétablir les affaires religieuses de France ».

(1) Voir l'*Histoire des deux Concordats*, de Theiner, l'*Histoire du Consulat et de l'Empire*, de Thiers, (Livre XII) ; Debidour : *Histoire des rapports de l'Eglise et de l'Etat en France (1789-1870)* ; Cardinal Mathieu : *le Concordat de 1801* ; Henri Welschinger : *le Pape et l'Empereur* ; Rinieri : *Le Concordat entre Pie VII et le Premier Consul* (trad. française, Paris 1903).

Que contenait au fond des choses cette intention ? Fallait-il y voir la manifestation sincère d'un sentiment chrétien, alors que le Premier Consul avait fait ouvertement profession de mépriser tous les cultes et s'était vanté, dans des proclamations imprimées, d'être « l'ami des vrais musulmans » et « d'avoir détruit le Pape qui voulait leur faire la guerre » ?...

En réalité, Bonaparte, qui avait depuis longtemps mesuré la puissance morale de l'Eglise, ne souhaitait s'unir étroitement avec elle que pour la transformer en auxiliaire de sa politique. Il voulait faire, en quelque sorte, de la religion un service public et du clergé un corps de fonctionnaires prêts à servir ses desseins. Aussi, comme il le déclarait lui-même à son entourage, son alliance avec Rome ne devait-elle être « qu'une affaire purement politique ». — « On dira que je suis papiste », s'écriait-il dans ses accès de franchise, « je ne suis rien, j'ai été mahométan en Egypte, je serai catholique ici pour le bien du peuple ; je ne crois pas aux religions ».

Bref, Bonaparte fit « œuvre d'opportunisme ». (1)

(1) On dit qu'il fut tout d'abord sollicité de favoriser le protestantisme... Peut-être aussi fit-il, à certains moments, le rêve d'être chef religieux, comme chef militaire et chef politique ; on sait à ce sujet comment il évoqua un jour devant le représentant du Pape le souvenir d'Henri VIII.

A Sainte-Hélène il disait :

« Avec le catholicisme, j'arrivais bien plus sûrement à tous nos grands résultats. Au dehors, le catholicisme me conservait le Pape et avec mon influence et mes forces en Italie, je ne désespérais pas tôt ou tard, par un moyen ou par un autre, de finir par avoir à moi

Martiniana écrivit au Pape dans les termes suivants qu'il est important de connaître, car ils posent les bases du futur concordat : (1)

26 juin 1800.

« TRÈS SAINT-PÈRE,

« C'est mon devoir de commencer cette lettre très respectueuse par les plus humbles excuses pour la hardisse que je suis forcé de montrer en traitant l'affaire aussi importante que consolante pour l'âme si religieuse et si zélée de votre Sainteté, que la Providence me confie le redoutable honneur de négocier. Bonaparte, le Premier Consul de la nation française, auquel on ne peut désormais refuser le titre de grand, à cause des vues vraiment salutaires, bienfaisantes et sages qu'il manifeste, passant ici pour se rendre à la surprenante expédition qu'il vient d'accomplir en peu de temps, avait déjà montré beaucoup de bonté et de déférence pour ma faible

la direction de ce Pape, et dès lors quelle influence, quel levier d'opinion sur le reste du monde ! »

« J'aurais dirigé le monde religieux ainsi que le monde politique. J'aurais eu mes sessions religieuses comme mes sessions législatives. Mes conciles eussent été la représentation de la chrétienté. J'eusse ouvert et clos ces assemblées, approuvé et publié leurs décisions comme l'avaient fait Constantin et Charlemagne. » (Heuri Welschinger, *le Pape et l'Empereur*. — Librairie Plon. Paris 1905).

(1) On raconte qu'il existe aux archives du Vatican une lettre jaunie par le temps, et qui ne serait autre que celle du cardinal Martiniana à Pie VII, sur l'enveloppe de laquelle, de l'écriture sans doute du cardinal Consalvi, on lit ces mots : *Si custodica gelosamente* (A conserver avec un soin jaloux).

personne. Mais hier, en retournant à Paris, et en s'arrêtant pendant quelques heures, il me prit à part, dans une conférence intime, et ne communiqua son ardent désir d'arranger les choses ecclésiastiques de la France...

« Bonaparte *voudrait faire table rase de l'Eglise gallicane*. Les évêques qui ont émigré, dit-il, ne peuvent plus convenir à la France, parce que la plupart en sont sortis, non par le pur zèle de la religion, mais par des intérêts et des vues temporels. *Quant aux intrus* (1), il ne veut pas en entendre parler. Il lui semble, en conséquence, qu'il en faut de nouveaux qui soient choisis par le pouvoir qui exercera la souveraineté dans la nation et *canoniquement institués par le Saint-Siège*, dont ils recevraient la mission et les bulles.

» En outre, comme depuis tant d'années de révolution, tous les biens que possédait l'église gallicane ont été aliénés, comme leur revendication serait impossible en fait et jetterait la nation entière dans de nouveaux bouleversements, il croit nécessaire, pour ne pas trop charger la nation elle-même, que le nombre des évêchés soit diminué le plus possible, et que jusqu'à ce qu'on puisse assigner des biens immeubles à chaque évêché, *la portion congrue* des évêques soit une pension à payer par les finances

(1) Les *intrus* sont les prêtres constitutionnels. Bonaparte ne voulait ni d'eux ni des royalistes émigrés, mais lorsqu'on en arriva à l'exécution, la mesure fut beaucoup moins radicale.

nationales, s'élevant à deux mille ou deux mille cinq cents écus romains, soit à dix ou onze mille livres de France. De cette manière, on ne verra plus en France le douloureux spectacle d'une grande partie des évêques résidant à Paris, et il en résultera un grand avantage pour l'Eglise. »

Ainsi, démission de tous les archevêques et évêques, nomination par le pouvoir et institution canonique par le Pape ; réduction du nombre des prélats et de leurs traitements ; obligation de résidence ; telles sont les principales bases sur lesquelles entend négocier le Premier Consul.

...Le nouveau pape (1) n'aurait eu garde de se refuser à cette négociation. Il « était à la fois très doux et très ferme, très zélé, très tenace pour les intérêts du Saint-Siège », et il ne pouvait du reste se défendre d'une certaine sympathie pour le jeune général victorieux « qui lui tendait la main de si bonne grâce » (Debidour).

Aussi fit-il partir pour Verceil monsignor Spina, archevêque de Corinthe *in partibus*, en le chargeant de faire connaître ses intentions à Martiniana. Mais Bonaparte avait, dans le courant de septembre, manifesté le désir que la discussion eût lieu à Paris :

(1) Pie VI était mort, détrôné et prisonnier à Valence. Le 14 mars 1800, le conclave, réuni à Venise, élisait à sa place le cardinal Chiaramonti, qui prenait le nom de Pie VII. Bonaparte le supposait hostile à l'Autriche et favorable à la France. Aussi accueillit-il avec plaisir son élection.

Spina s'y rendit donc. Bonaparte désigna l'abbé Bernier pour entrer en pourparlers avec lui.

Le programme du Premier Consul fut développé. Il était en somme très simple.

« Le gouvernement protégerait la religion catholique, mais il pourrait en réglementer l'exercice. Le territoire de la République serait divisé en dix ou douze archevêchés et cinquante évêchés.

Tous les anciens évêques donneraient leur démission; et les nouveaux seraient choisis d'un commun accord par la Papauté et le Pouvoir laïque... Les évêques nommeraient les curés, mais sous l'agrément du chef de l'Etat. Les uns et les autres prêteraient serment de fidélité à la constitution et au gouvernement. Le Pape reconnaîtrait la sécularisation des biens ecclésiastiques. Enfin les prêtres qui s'étaient mariés ou avaient abdiqué leurs fonctions pendant la Révolution seraient admis de nouveau, à titre laïque, dans la communion de l'Eglise.

Le Pape s'éleva assez vivement contre ce programme. Tout d'abord il eût voulu que le catholicisme fût proclamé en France religion d'Etat, le droit canon ne pouvant en principe admettre la liberté des cultes. Ensuite, l'idée que d'anciens évêques constitutionnels pouvaient être appelés à de nouveaux sièges lui semblait être injurieuse à son égard.

Enfin, s'il voulait bien consentir à ne plus re-

vendiquer, parmi les biens du clergé, ceux qui avaient été déjà vendus, il demandait au moins que le clergé fût remis en possession de ceux qui ne l'étaient pas encore et fût autorisé à recevoir des biens-fonds par voie de legs et de donations.

Mais, à ce moment, les armées françaises étaient victorieuses en Italie et en Allemagne, et les Etats-Pontificaux se trouvaient à la discrétion de Bonaparte.

Comme, au gré de celui-ci, les négociations n'allaient pas assez vite à Paris, par l'intermédiaire de Spina, le diplomate Cacault fut envoyé à Rome, avec pleins pouvoirs (8 avril 1801).

Le Pape atermoya encore et s'efforça de gagner du temps.

Bonaparte, alors, à bout de patience, devint violent.

Il fit adresser par l'abbé Bernier au cardinal Consalvi, secrétaire d'Etat du Vatican un véritable ultimatum par lequel il menaçait le Pape, si ses indécisions se prolongeaient, de prendre un parti *quelconque* en matière de religion, et de travailler à le faire adopter « dans tous les endroits où la France étendait son influence ou sa domination. »

Effrayé, Pie VII envoya à Paris son secrétaire d'Etat lui-même. Mais, en dernière analyse, et après de longs pourparlers dans le détail desquels nous

ne saurions entrer ici, Consalvi capitula sur presque tous les points en litige.

Les dernières discussions eurent lieu entre les négociateurs romains et deux conseillers d'État, Joseph Bonaparte et Cretet.

Ceux-ci admirent, sans apposer d'ailleurs de signatures, la publicité du culte, « en se conformant aux règlements de police que les circonstances de ce temps rendent nécessaires ».

Mais le Premier Consul, auquel on présenta le texte comme définitif, entra dans une grande colère et jeta le papier au feu.

« Si vous aviez signé cela, s'écria-t-il, je vous aurais déchiré votre papier sur la figure ; je veux mon texte ou c'est fini. Dites-leur que, s'ils ne veulent pas le signer, ils s'en aillent tout de suite. Ils ne pourront s'en prendre qu'à eux-mêmes de ce qui arrivera ».

Le cardinal Consalvi employa toute sa souplesse et toute son habileté à arranger les choses. A la rédaction de Bonaparte : « Le culte sera public, en se conformant aux règlements de police que le gouvernement jugera nécessaire », il demanda l'addition : « pour la tranquillité publique » (1).

(1) Le cardinal Mathieu (Le Concordat de 1801, p. 260) raconte que la convention devant être mise en latin, Consalvi s'appliqua à surveiller et à mitiger la traduction de l'article, pour qu'il choquât moins les oreilles romaines. Il lui fallut même quelque dextérité pour opérer parce que les plénipotentiaires français qui savaient le latin surveillaient la traduction que les Italiens faisaient au pied levé.

Ainsi fut fait, et par là le pouvoir spirituel reconnaissait le droit de haute police de l'Etat et s'en remettait à lui pour l'application.

Ce que Consalvi n'avait pas obtenu, c'est que Bonaparte consentit à rendre au clergé la partie de ses anciens domaines qui n'avait pas encore été vendue et qu'il l'autorisât à recevoir en don ou en héritage des propriétés immobilières.

Par contre, une formule importante pour la cour de Rome avait été acceptée. La religion catholique n'était pas proclamée religion d'Etat, mais le gouvernement reconnaissait qu'elle était la *religion de la grande majorité des Français et que les consuls en faisaient profession particulière*.

Quant au serment que les évêques et les curés devaient prêter au gouvernement, le Pape l'admit sans trop de difficultés, bien qu'il fût plus étroit et plus servile que celui qu'avait exigé la Constituante.

Le Concordat fut enfin conclu le 15 juillet 1801.

Mais Bonaparte ne se hâta pas de le proclamer officiellement comme loi de l'Etat. Il voulait auparavant préparer le *Règlement de police* prévu par l'art. 1^{er}.

C'est ce Règlement qui est connu sous le nom

d'*Articles Organiques* du Concordat (1) et dont la publication affligea et irrita si vivement le Pape.

« L'ensemble », présenté au Tribunat et au Corps législatif, avec un exposé de Portalis, fut ratifié et devint loi de l'Etat le 18 germinal An X (8 avril 1802) (2).

Le Concordat de 1801 s'écarte et se distingue des concordats en général par le peu de concessions faites à l'Eglise : il demeure comme le type des concordats les plus défavorables à la Papauté.

(1) Aucune communication pontificale ne pouvait être publiée sans l'autorisation du gouvernement ; *en cas d'abus*, les ecclésiastiques pouvaient être déférés au Conseil d'Etat (parmi les cas d'abus figuraient l'usurpation ou excès de pouvoir et la contravention aux lois de la République) ; l'article 11 reconnaît aux archevêques et évêques le droit d'établir, avec l'autorisation du gouvernement, des chapitres cathédraux et des séminaires : « *Tous les autres établissements ecclésiastiques sont supprimés* » ; — les évêques sont tenus de résider dans leurs diocèses et n'en peuvent sortir qu'avec l'agrément du gouvernement ; — les prêtres ne pourront donner la bénédiction nuptiale qu'à ceux qui justifieront avoir contracté un mariage civil ; — la sécularisation des registres de l'état-civil était maintenue.....

(2) Les différents actes qui ont suivi la conclusion du Concordat sont : la bulle de Pie VII du 18 septembre 1801, pour la ratification du Concordat ; le *bref* du même pape du 29 novembre 1801, pour l'institution des nouveaux évêques de France ; la bulle papale du 3 décembre pour la nouvelle circonscription des diocèses français ; la loi du 8 avril 1802, pour la sanction du Concordat de 1801 et des articles organiques des cultes ; le mandement du cardinal-légat du 9 avril 1802 concernant la ratification du Concordat et l'institution canonique des nouveaux évêques : le décret du cardinal-légat concernant la circonscription des nouveaux diocèses ; l'*indult* du cardinal-légat pour la réduction des fêtes ; ces deux derniers actes datés également du 9 avril 1802.

(De Clercq. *Recueil des Traités de la France* t. I, p. 547).

Celle-ci y consent à des sacrifices auxquels elle n'avait jamais consenti depuis les persécutions et abandonne des positions qui lui paraissent consacrées par les droits les plus imprescriptibles.

Elle sanctionne l'aliénation des biens ecclésiastiques et soumet le clergé au régime du salaire ; elle réduit le nombre des évêchés et impose aux anciens évêques leur démission ; les ministres du culte ne jouissent pas d'immunités juridictionnelles...., une situation privilégiée n'est pas concédée et reconnue à la religion catholique.

Bref, presque tous les articles du Concordat se présentent à nous sous l'aspect de défaites répétées subies par le Saint-Siège.

Extérieurement, l'attention est fixée par la mise en scène et la solennité avec laquelle les négociations sont conduites.

D'un côté le Premier Consul, de l'autre le Pape. Chacun est représenté par des plénipotentiaires qui, avant d'entrer en matière, échangent leurs pouvoirs respectifs et stipulent les conditions d'une entente devant être ensuite ratifiée... On rencontre là, en tous points, le cérémonial et le style des accords diplomatiques.

Si le Premier Consul « relève l'Eglise », c'est que « la grande majorité du peuple français professe le catholicisme » et qu'il y va « du maintien de la tranquillité intérieure ». Nous savons ce qu'il en faut penser...

Le Pape, lui, déclare ne songer qu'au « bien de la religion ». Il constate que celle-ci retirera « le plus grand bien et le plus grand éclat de l'établissement du culte en France ». Dès lors, il est prêt à des sacrifices, pourvu que la religion catholique soit « librement exercée en France » et que son culte soit « public ».

Considéré dans son seul texte, le Concordat de 1801 apparaît donc comme un traité international. Mais c'est en définitive une convention dans laquelle le Premier Consul a parlé en maître et a imposé ses conditions au Pape, qui ne les a acceptées que dans la crainte d'un plus grand mal. (1)

Pourtant, « le Concordat et les mesures qui en furent la suite ne satisfirent d'abord personne. Les révolutionnaires et l'armée (2) virent dans la réouverture des églises le triomphe des *calottins* (mot

(1) La Cour de Rome a toujours considéré ce concordat comme exceptionnel et consenti eu égard seulement aux circonstances spéciales où se trouvait le culte catholique de France.

Dans une lettre qu'il adressait à Bonaparte le 28 septembre 1802 (Theiner, *Les deux Concordats*, II, p. 32), le pape expliquait qu'il ne voulait pas étendre un tel concordat à l'Italie, car tous les états catholiques en demanderaient un semblable ; or, disait-il, « l'Eglise d'Italie et les autres Eglises ne sont pas passées par les bouleversements affreux de l'Eglise de France ».

(2) On connaît le mot d'un de ses compagnons d'armes, le général Delmas, à propos du *Te Deum* solennellement chanté à Notre-Dame, pour célébrer à la fois le Concordat et la Paix d'Amiens. Comme Bonaparte lui demandait si la cérémonie n'était pas de son goût : « Oui, lui répondit-il, c'est une belle capucinade ; il n'y manque qu'un million d'hommes qui ont été tués pour détruire ce que vous rétablissez ».

vulgaire par lequel les gens de guerre désignaient les prêtres) ; les hommes du passé, indignés que les constitutionnels et réfractaires fussent indistinctement élevés à l'épiscopat, crièrent au scandale ; le pape lui-même fut effrayé des concessions qu'il avait faites, et ne pouvant protester contre le concordat, il protesta contre les articles organiques. » (1)

Seul, le Premier Consul triomphait (2). C'est qu'il pensait avoir en quelque sorte *garotté* l'Eglise de France.

Il se trompait, car il avait donné à l'épiscopat sur les prêtres une autorité que l'ancien régime ne lui avait jamais accordée et il préparait ainsi l'évolution du clergé qui, « de gallican qu'il était jusqu'alors, n'allait pas tarder à devenir ultramontin » (Debidour).

Napoléon s'en aperçut par la suite, et l'expression de ses regrets nous a été conservée (3).

Cette constatation suggère à Sainte-Beuve (4) les réflexions qui suivent :

« Que si l'on avait à discuter la politique en elle-

(1) Le 24 mai 1802, le Pape déclarait en plein Consistoire que ce règlement de police avait été fait à son insu et que son devoir était d'en demander la révision. Mais Bonaparte feignit d'ignorer cette protestation, et Pie VII n'osa pas, pour le moment, la renouveler.

(2) « Avec mes préfets, mes gendarmes et mes prêtres, disait plus tard Napoléon, je ferai ce que je voudrai. »

(3) Selon le témoignage personnel de l'abbé de Pradt (*Les quatre Concordats*), Napoléon se serait écrié en 1811 : « On ne recueille que ce que l'on a semé, le Concordat est la plus grande faute de ma vie ».

(4) *Nouveaux lundis*, t. IV, pp. 413-414.

même et les moyens qu'elle employa, il y aurait à se demander s'il n'y avait pas une autre voie pour arriver aux mêmes fins que le Concordat tel qu'il fut conclu en 1801.

» Était-il possible, comme l'abbé de Pradt l'expose, comme Napoléon lui-même semble depuis l'avoir reconnu, d'adopter un autre mode que celui du Concordat, une manière moins solennelle, moins éclatante, mais plus neuve, plus hardie, dans sa simplicité, rentrant moins dans les anciennes ornières, constituant « une liberté protectrice et non directrice », et qui aurait suffi à donner pleine satisfaction alors à la religion et à la majeure partie de la société, sans être grosse des périls et des conflits qui succédèrent ?

» Je ne me permets pas de poser de telles questions ; le fait est que, le contrat une fois dressé et signé, dans les termes de 1801, il en devait sortir, à cause du rapprochement et de l'enchevêtrement des deux puissances, une lutte sourde et tôt ou tard déclarée.»

§ III. — CONCORDAT DE FONTAINEBLEAU (25 JANVIER 1813) (1)

Le 3 janvier 1811 Napoléon écrivait au vice-roi d'Italie : « Le Pape joint à la plus humble conduite la plus grande hypocrisie ».

(1) De Pradt, t. III, Welschinger.

L'irritation de l'Empereur provenait de la résistance du prisonnier de Savone, qui persistait à refuser les bulles d'institution aux évêques nommés.

Napoléon crut trouver une solution dans la convocation d'un Concile national, à l'exemple de Charles VII, qui s'était appuyé sur une assemblée du clergé pour lancer la Pragmatique.

Le Concile fut réuni en 1811, et après diverses alternatives, vota un projet qu'accepta l'empereur, mais que devait « approuver » le Pape. Or celui-ci n'eut garde de le faire.

Ce fut seulement au début de 1813, à Fontainebleau, que Napoléon lui « arracha, par la force de sa conversation privée, ce fameux Concordat de Fontainebleau, dans lequel il a renoncé à la souveraineté temporelle ». (1)

L'acte fut signé le 25 janvier avec la plus grande solennité. Napoléon et Pie VII s'embrassèrent avec toutes les apparences d'une réconciliation, en présence de la Cour, mandée à Fontainebleau. Une promotion extraordinaire eut lieu dans la Légion d'honneur.

Les dispositions essentielles du Concordat de 1813 étaient les suivantes : Le pape conservait la jouissance de ceux de ses domaines qui n'avaient

(1) Ce propos de Napoléon se trouve dans le *Mémorial de Sainte-Hélène*.

Voir le récit de l'entrevue dans Welschinger : *Le Pape et l'Empereur*, p. 354.

pas été aliénés, et, pour l'indemniser de la perte des autres, une liste de deux millions lui était assurée : il restait libre par ailleurs de fixer sa résidence où bon lui semblerait. La plus grande partie des évêchés romains demeuraient à la disposition du Souverain-Pontife. — Napoléon rendait ses bonnes grâces, sans condition, à tous les prêtres et les laïcs qui auraient encouru sa colère par suite du différend survenu entre l'Eglise et l'Etat. Il promettait en outre d'accorder « sa puissante protection aux besoins si nombreux de la religion ». — En retour, le pape lui accordait la confirmation du décret rendu par le concile de 1811 relativement à l'institution des évêques.

Cette dernière clause est importante : elle confère éventuellement aux métropolitains le droit d'instituer canoniquement les évêques. (1)

Par là, le pouvoir civil se trouve affranchi de la tutelle du Saint-Siège dans la question des nominations épiscopales.

C'est ce qui fait la gravité du Concordat de 1813 et lui donnerait une portée exceptionnelle s'il avait été appliqué.

En ratifiant cette convention, Pie VII mettait à

(1) Art. 4 du décret du Concile de 1811 : « Les six mois expirés sans que le Pape ait accordé l'institution, le métropolitain ou, à son défaut, le plus ancien évêque de la province ecclésiastique procédera à l'institution de l'évêque nommé. S'il s'agit d'instituer le métropolitain, le plus ancien évêque conférera l'institution. »

néant d'un seul coup l'œuvre patiemment accomplie par ses prédécesseurs et ramenait le Saint-Siège de quatre siècles en arrière, au temps de la Pragmatique Sanction.

...En outre, le Concordat de Fontainebleau consacrait la perte du domaine temporel du Pape.

A lire le décret du 25 mars 1813, par lequel Napoléon déclarait obligatoire le nouvel accord, on ne se douterait pas que celui-ci n'a jamais été mis à exécution. (1)

Mais le même jour, le Pape adressait à l'Empereur une lettre dans laquelle, invoquant « le cri de sa conscience », qui lui reprochait comme un crime son adhésion au dernier concordat, il désavouait formellement sa signature : « C'est en présence de Dieu, écrivait-il, que nous déclarons, dans toute la sincérité apostolique, que notre conscience s'oppose invinciblement à l'exécution des divers articles contenus dans l'écrit du 25 janvier. »

Que vaut une telle rétractation ?... Telle est la question que soulèverait la lettre pontificale. Mais

(1) Le décret portait : « Le Concordat signé à Fontainebleau et qui a été publié comme loi de l'Etat, le 13 février 1813, est obligatoire pour nos archevêques, évêques et chapitres, qui seront tenus de s'y conformer.

Le décret se terminait ainsi : « Nos cours connaîtront de toutes les affaires connues sous le nom d'appels comme d'abus, ainsi que de toutes celles qui résulteraient de la non-exécution des lois du Concordat. Notre grand juge présentera un projet de loi pour être discuté en notre Conseil, qui déterminera la procédure et les peines applicables en ces matières. »

cette question est d'un intérêt purement spéculatif. Car, conclu à la fin de l'Empire, à l'heure où la puissance de Napoléon était déjà à tout jamais compromise..., le Concordat de 1813 disparut avec lui : il n'a été repris depuis par aucun gouvernement.

§ IV. — CONCORDAT DE 1817 (11 juin 1817) (1)

Considéré au point de vue de la forme, le Concordat de 1817 se présente avec le même cérémonial que celui de 1801. Comme celui-ci, il a pour négociateurs des plénipotentiaires, qui, avant d'entrer en matière, échangent leurs pleins pouvoirs et dont les décisions doivent être ratifiées ensuite par les souverains.

Considéré dans son objet, il est la remise en vigueur du Concordat de 1516 (2). Il doit faire cesser « les maux qui, depuis tant d'années, affligent l'Eglise et lui rendre son « ancien éclat ». Il veut donc être plus favorable à la religion que ne l'était le Concordat de 1801.

Par dessus tout, d'ailleurs, l'Eglise tenait à l'abolition de ce dernier.

(1) Lamennais : *Affaires de Rome*, pp. 264-269. — Baudrillard, p. 244. — De Pradt, t. III, p. 81. Debidour p. 35.

(2) Toutes les conventions que le Saint-Siège a signées avec les divers Etats du monde se sont plus ou moins modelées sur celles de 1516 et de 1801.

Dès le début du règne de Louis XVIII, de mystérieuses négociations étaient engagées en ce sens entre le gouvernement et le Saint-Siège.

Louis XVIII voulait faire un Concordat à lui, calqué sur celui de Bologne et abolissant formellement les Articles Organiques.

Il n'était plus question de « gallicanisme ». On pensait qu'il était « l'heure de revenir au Pape, à l'obéissance au Pape, entière et sans réserve » (1)

Le duc de Blacas, nommé ambassadeur à Rome, fut le négociateur du nouveau Concordat.

Le 25 août 1816, un projet de convention fut signé par le Pape et envoyé au roi en septembre ; et de nouvelles négociations sortit le Concordat du 11 juin 1817.

Il abolissait les Articles organiques « en ce qu'ils ont de contraire à la doctrine et aux lois de l'Eglise ». Il restaurait les sièges épiscopaux supprimés en 1801. On y déclarait que l'entretien de l'Eglise serait dorénavant assuré par « une dotation en bien - fonds ou en rentes sur l'Etat ». Enfin Sa Majesté devait, « de concert avec le Saint-Père », employer « tous les moyens qui seraient en son pouvoir » pour faire cesser « le plus tôt possible le désordre et les obstacles qui s'opposaient au bien de la religion, à l'exécution des lois de l'Eglise ».

(1) Cité par Mgr Bonnard : *Un Siècle de l'Eglise de France*, p. 30.

L'hostilité (1) qu'excita en France le nouveau Concordat fut presque universelle et le ministère comprit que les Chambres, vraisemblablement, refuseraient de ratifier cette convention.

Un nouveau projet, qu'on espérait faire ensuite accepter par Rome, fut rédigé : il émanait de Pasquier et de Portalis, et garantissait le maintien des effets *passés* du Concordat de 1801, établissait que désormais les évêques seraient nommés et institués suivant les prescriptions du Concordat de 1516, et décrétait qu'aucune communication du pape ne pouvait être publiée en France sans l'autorisation du roi.

Pour si atténué que fut ce projet, il n'aboutit pas et en définitive le Concordat de 1817 se trouva être abandonné (2).

(1) De Pradt donne comme principales raisons de cette hostilité : l'apparente rétrogradation dont le Concordat de 1817 présente l'image ; la suppression indéfinie des articles organiques ; l'augmentation des sièges épiscopaux et leur répartition ; le choix d'une partie des évêques ; les craintes que l'on avait pour la perte des libertés de l'Eglise gallicane et pour le retour des annates.

(2) On fit du Concordat de 1817 quelques lois particulières : ainsi celle qui augmentait le nombre des sièges épiscopaux. — D'autre part, avant l'échec du Concordat, avait été faite une tentative importante pour reconstituer la puissance territoriale de l'Eglise. Il en est sorti la loi en trois articles du 2 janvier 1817, « loi petite de texte, dit Paul Bert, mais grosse de conséquences ». Cette loi est toujours en vigueur.

L'art. 73 de la loi organique du 18 germinal An X avait restreint la faculté de faire des donations au profit des Eglises, en décidant qu'elles ne pourraient consister qu'en rentes sur l'Etat.

Cette restriction disparaît, et les fondations peuvent consister en toutes valeurs, rentes, meubles et immeubles.

DEUXIÈME PARTIE

Lois de Police et Séparation

De nombreux esprits, séduits par les avantages que semble présenter, pour le développement régulier et libre des deux pouvoirs, l'émancipation réciproque de l'Etat et de l'Eglise, ont pensé pouvoir subordonner leurs relations à une formule, applicable dans tous les pays : nous voulons parler de la théorie de la séparation de l'Eglise et de l'Etat.

Cette idée a fait d'inconstables progrès dans les mœurs et les législations au cours du XIX^e siècle.

« En aucun domaine, dit M. Anat. Leroy-Beaulieu (1), le courant des idées modernes ne s'est manifesté avec plus de force et plus d'unité. S'il reste encore des religions d'Etat, elles n'ont plus les mêmes privilèges qu'autrefois. Les Eglises ont

(1) A. Leroy-Beaulieu, *La Révolution et le Libéralisme*. — Paris 1890.

perdu leur ancien monopole ; aucun clergé, en dehors de la Russie et de l'Espagne, ne demeure à l'abri de la concurrence ; aucun ne peut compter sur l'appui du bras séculier. »

La séparation de l'Eglise et de l'Etat qui n'est « dans son sens le plus large », d'après le même auteur, que « la séparation de la vie civile et de la vie religieuse » engendre naturellement deux principes : celui de la sécularisation de l'Etat, et celui de l'indépendance de l'Eglise ; il s'agit de supprimer d'une part toute intervention de l'Etat dans les affaires religieuses, où le dogme et la hiérarchie peuvent être intéressés ; et, d'autre part, de supprimer aussi tout appui moral ou matériel offert par l'Etat à l'Eglise, dorénavant réduite à la condition d'une association privée.

Or, cette conception apparaît comme le terme de l'évolution où tendent les Etats modernes (1).

Rares sont les pays, avons-nous dit en effet, dans lesquels se rencontre encore le régime concordataire. Mais entre celui-ci et la Séparation se placent tous les pays parvenus à ce « second stade », où le lien, bien que relâché, subsiste encore entre l'Eglise et l'Etat, sous la forme d'un régime administratif pur, ou à loi de police spéciale aux cultes, réglementant l'exercice de ces derniers, les reconnaissant et subventionnant quelquefois. C'est ainsi, par exemple, que dans le groupe des Etats germaniques

(1) Introduction.

l'Eglise est en quelque sorte considérée comme une branche de l'administration et doit être traitée comme une institution de droit public.

C'est ainsi encore que, même dans certains pays d'Europe, tels que l'Italie, où se trouve consacrée dans ses grandes lignes une sorte de séparation de l'Eglise et de l'Etat, les gouvernements conservent des rapports avec l'autorité spirituelle et prennent des dispositions particulières concernant la police des cultes.

Il n'y a guère que les grandes républiques américaines où le pouvoir civil soit réellement neutre et laïque, où l'égalité et l'indépendance des cultes soient reconnues, où l'Eglise enfin soit véritablement séparée de l'Etat.

Il nous faudra suivre les termes de cette évolution dans l'étude que nous allons faire des divers pays d'Europe et du Nouveau-Monde, relativement au régime du culte catholique.

CHAPITRE 1

Pays d'Europe

La plupart des pays d'Europe proclament et appliquent les principes modernes de liberté de conscience et de libre exercice des cultes.

Mais l'indépendance réciproque des pouvoirs civil et religieux est plus ou moins grande dans ces divers pays.

Nous rencontrerons en Allemagne et en Autriche-Hongrie l'Eglise pour ainsi dire nationale et officielle, sorte d'institution d'Etat, subventionnée et réglementée par celui-ci.

L'Italie se sépare de l'Eglise au point de vue spirituel, mais laisse subsister ses rapports au point de vue temporel ; la Belgique présente un régime analogue.

Le Royaume-Uni est séparé de l'Eglise catholique, mais celle-ci, au moins théoriquement, est soumise à des restrictions particulières ; l'Eglise suisse enfin est une Eglise officielle dans certains

cantons, et vit séparée de l'Etat dans d'autres ; sa législation des cultes n'est pas uniforme.

Les autres pays d'Europe ne pratiquent pas le catholicisme (1).

§ 1^{er}. — ALLEMAGNE (2)

Tous les cultes peuvent s'établir librement en Allemagne, à la condition de n'être contraires ni à la morale, ni à l'ordre public. Mais il existe des églises privilégiées, reconnues par l'autorité civile (*Landeskirchen*).

Au nombre de ces dernières, et dans tous les Etats, l'Eglise catholique.

Les églises reconnues jouissent de nombreux privilèges : elles ont la personnalité civile ; dans le plus grand nombre des Etats, elles reçoivent une subvention du gouvernement et peuvent établir des taxes à leur profit sur les fidèles ; dans quelques-uns (Bavière, Bade, Hesse, Wurtemberg), elles sont représentées au Parlement ; leurs ministres sont dispensés du service militaire armé et des fonctions

(1) La Russie, la Grèce, la Roumanie, la Bulgarie et la Serbie pratiquent le rite grec orthodoxe ; la Suède et la Norvège la religion luthérienne.

(2) Brochure de l'Action libérale populaire. — C. de Stengel, *Wörterbuch des Deutschen Verwaltungsrechts*. — Proposition de M. Corentin Guyho, l'*Histoire du Kulturkampf* p. p. 145 à 154.

de juré ou d'échevin ; ces ministres sont assimilés aux fonctionnaires publics, au point de vue du rang, des droits et des honneurs.

On sait les détails de la lutte âpre engagée par le prince de Bismarck contre le Vatican. L'histoire désigne par l'expression caractéristique de *Kultur-kampf* (lutte pour la civilisation) cette évolution de la philosophie et de la politique germaniques.

Les lois de mai en inaugurèrent le système. Elles furent présentées, en Prusse, le même jour, 8 janvier 1873, sous le titre de *lois religieuses*, et votées, puis promulguées aux dates des 11, 12, 13 et 14 mai.

Leur ensemble législatif réglementait : l'éducation et la nomination des clercs ; le pouvoir disciplinaire ecclésiastique ; les limites du droit dans l'application des mesures pénales et disciplinaires ecclésiastiques ; la sortie de l'Eglise catholique.

La deuxième loi instituait une cour de justice pour les affaires ecclésiastiques.

Une autre loi, du 5 avril 1875, qui subsiste, a modifié les articles 15 et 18 de la Constitution prussienne du 31 janvier 1850. Le nouveau texte est le suivant :

Art. 15. — Les églises évangélique et catholique romaine, comme toutes les autres communautés religieuses, sont indépendantes dans le règlement et l'administration de leurs affaires : mais elles restent soumises aux lois de l'Etat et à sa surveillance telle qu'elle est organisée par la loi.

Dans les mêmes conditions, toutes les communautés religieuses demeurent en possession et jouissance de leurs établissements, fondations et fonds, destinés à pourvoir aux besoins du culte, de l'enseignement et de la bienfaisance.

Art. 18. — Le droit de nomination, proposition, choix et confirmation dans la collation des emplois ecclésiastiques est supprimé, en tant qu'il appartient à l'Etat, et ne repose pas sur le patronage ou sur des titres de droit spéciaux.

Cette disposition ne s'applique pas à la nomination aux emplois ecclésiastiques dans le militaire ou les établissements publics.

La loi règle, d'ailleurs, les droits de l'Etat touchant la préparation, la nomination et la révocation des ecclésiastiques et serviteurs de l'Eglise, et fixe les limites du pouvoir disciplinaire de l'Eglise.

On le voit, même au temps du *Kulturkampf*, il n'a jamais été question, à l'égard de l'Eglise catholique, d'une séparation, mais bien plutôt d'une réglementation plus étroite de l'Eglise par l'Etat.

En Saxe et dans le Wurtemberg, les bulles et brefs pontificaux ne peuvent être publiés qu'avec l'autorisation du Gouvernement.

La publication des actes de l'autorité ecclésiastique ne peut avoir lieu, en Bavière, qu'avec l'autorisation de l'autorité civile ; dans le Wurtemberg, le grand-duché de Bade et la Hesse, ces actes doi-

vent être communiqués au Gouvernement avant leur publication au moment où ils sont publiés. . .

Quoi qu'il en soit, le souvenir des anciennes luttes est bien oublié aujourd'hui. Presque toutes les dispositions des lois de mai sont abrogées : les traitements du clergé catholique, dont le montant, mis sous séquestre, formait un total de 16 millions, lui ont été restitués par la loi du 24 juin 1891 ; ils ont même été augmentés par deux lois du 27 juillet 1898.

Enfin une loi du 29 mai 1903 reconnaît à l'Eglise catholique le droit qu'avait l'Eglise évangélique de grouper, dans les localités comprenant plusieurs paroisses, toutes ses paroisses en une seule corporation religieuse, qui porte le nom d'*union de paroisses*.

Une seconde loi, de la même date, a créé un fonds de secours pour les nouvelles paroisses catholiques qui n'ont pas de ressources suffisantes et qui doivent créer des taxes pour rémunérer leur clergé (1).

§ II. — AUTRICHE-HONGRIE (2)

En Autriche, l'article 1 de la loi du 7 mai 1874 abroge la patente du 5 novembre 1855 portant pro-

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 2^me série, 3^me année, p. 131,

(2) Briand, Rapport, p. 125.

mulgation du Concordat du 18 août de la même année.

C'est cette loi du 7 mai 1874 qui règle les rapports de l'Eglise catholique et de l'Etat.

En fait, sinon en droit, la religion catholique est une véritable religion officielle.

La loi du 7 mai autorise, dans certains cas et dans certaines conditions, les paroisses à frapper les fidèles d'une taxe (art. 36).

Les archevêques, évêques, chanoines et vicaires généraux sont nommés, soit par l'empereur, soit par l'autorité ecclésiastique avec ou sans confirmation du souverain; mais dans ce dernier cas, il faut notifier la nomination au Gouvernement, qui pourra s'y opposer si le candidat n'est pas sujet autrichien, n'a pas une conduite irréprochable ou ne possède pas la capacité spéciale exigée par la loi pour l'exercice de certaines fonctions ecclésiastiques ou l'obtention de certains bénéfices.

La surveillance des autorités ecclésiastiques appartient à l'administration des cultes.

Les hauts dignitaires de l'Eglise comptent parmi les plus riches propriétaires fonciers de l'Europe, grâce aux revenus considérables de leurs bénéfices.

Les autres membres du clergé sont rétribués sur le « *Fonds des Religions* » (Religions fonds), provenant de la confiscation des biens des congrégations ordonnée par Joseph II, sur les revenus des propriétés des cures, et enfin, au cas d'insuffisance

de ces ressources, au moyen d'une dotation de l'Etat.

Cette dotation a été réglée par une loi du 19 septembre 1898.

La loi du 19 avril 1885 fixe le montant des traitements et pensions du clergé catholique. Le traitement des curés varie de 600 à 1.800 florins.

En Hongrie, l'Eglise catholique est également une Eglise en quelque sorte officielle : la religion catholique est sinon celle de la majorité de la population, du moins celle de la couronne, et les hauts dignitaires du clergé ont, de même qu'en Autriche, un patrimoine foncier important.

Néanmoins, la législation de ce pays présente avec un régime légal de séparation de grandes analogies.

C'est la loi du 26 novembre 1895 qui organise le régime des cultes. L'article 1^{er} de cette loi proclame la liberté de conscience et la liberté des cultes, et l'article 5 reconnaît à toute personne le droit de sortir d'une communauté religieuse.

Tous les cultes légalement reconnus forment des « corps religieux publics » placés sous la protection et le contrôle de l'Etat.

Or, les cultes reconnus sont fort nombreux, et ceux qui ne le sont pas peuvent l'être s'ils produisent leurs statuts et remplissent certaines conditions de la loi.

Il est permis à toutes ces associations religieuses de s'administrer librement, de prélever des taxes sur les fidèles, de recueillir des fonds, mais elles ne peuvent posséder d'autres immeubles que ceux servant à l'exercice du culte, au logement de ses ministres, à des œuvres scolaires et charitables.

L'autorité n'intervient pas dans le choix des ministres du culte, mais ceux-ci doivent être de nationalité hongroise et veiller à ce que les biens des communions religieuses soient réellement affectés aux buts autorisés par la loi.

L'égalité est donc complète entre les divers cultes, malgré le caractère presque officiel de la religion catholique, ...et les liens qui unissent l'Eglise à l'Etat apparaissent comme très lâches.

Il n'est pas fait mention dans la loi d'allocations fournies par l'Etat, et si le budget des cultes est incorporé au budget général, les dépenses de ces cultes sont couvertes par les taxes perçues sur les fidèles de chaque confession. En sorte que les ressources générales ne supportent pas en réalité les frais des cultes et que les citoyens « sans confession » ne participent aux charges d'aucune.

Si on ajoute que les lois du 9 décembre 1894 sur le mariage, la religion des enfants en cas de mariage mixte, et sur les actes de l'état-civil, ont définitivement sécularisé l'état-civil, on constatera une évolution très marquée de la Hongrie vers les idées modernes, au cours des quinze dernières années.

§ III. -- ITALIE (1)

Le titre II de la loi du 13 mai 1871, ou *loi des Garanties*, est consacré aux rapports de l'Eglise avec l'Etat (2).

Il assure le libre exercice du culte aux catholiques (a. 14).

Le code pénal de 1889 punit en outre par des dispositions spéciales (a. 140-141) tout trouble apporté à une cérémonie religieuse, tout outrage envers le culte ; les a. 142 et 143 prononcent des peines contre quiconque détruit, dégrade ou profane les objets destinés au culte, et détériore les monuments, peintures, statues lui appartenant.

Par contre, les a. 182 et 183 du même code répriment les délits commis par les ministres des cultes dans l'exercice de leurs fonctions (excitation au mépris des institutions, à l'inobservation des lois, etc...) ; de plus, pour tout autre délit, la peine est augmentée d'un sixième à un tiers, si c'est un minis-

(1) Briand, rapport, p. 127.

(2) La loi italienne du 13 mai 1871 est intitulée : *Loi pour les garanties des prérogatives du Souverain Pontife et du Saint-Siège et pour les rapports entre l'Etat et l'Eglise*. Elle est divisée en deux titres : le premier indique les garanties données au Saint-Siège par l'Italie, le second règle les rapports de l'Eglise italienne et de l'Etat.

tre du culte qui, en se prévalant de sa qualité, a commis le délit.

La formule « l'Eglise libre dans l'Etat libre », empruntée à Montalembert par le grand ministre italien Cavour, qui la rendit célèbre, n'empêchait pas, on le voit, des dispositions pénales très précises relativement à la police des cultes.

L'idéal de Cavour n'a du reste été qu'imparfaitement réalisé, car la législation italienne ne présente guère que l'ébauche d'une séparation (1).

Au point de vue de l'organisation intérieure, l'Eglise est en partie indépendante de l'Etat.

Le roi n'a pas le droit de proposer ou de nommer les titulaires de bénéfices ecclésiastiques, sauf ceux de *patronat royal*, et l'exception est à vrai dire importante.

Les évêques n'ont pas à prêter serment.

Le pouvoir civil ne donne pas son appui aux actes des autorités ecclésiastiques, et ceux-ci n'ont d'autres effets que ceux qui sont reconnus par les tribunaux ordinaires. En revanche, ces mêmes actes sont dispensés, quant à leur publication, de toute autorisation administrative.

(1) L'art. 1 de la Constitution (Statuto) du royaume Sarde, promulguée en 1848, déclare que la « religion catholique, apostolique et romaine, est la seule religion de l'Etat » et que « les autres cultes existants sont tolérés conformément aux lois. » Or, bien que cet article ait cessé depuis longtemps d'être appliqué à la lettre, il est encore un des textes constitutionnels du royaume d'Italie, et on l'invoque dans les polémiques actuelles relatives à l'enseignement religieux dans les écoles primaires. (*Courrier Européen* du 27 janvier 1905).

L'Eglise semble donc bien séparée de l'Etat en tant que puissance spirituelle.

Mais les rapports subsistent en ce qui touche à l'administration du temporel des cultes. C'est une administration de l'Etat, celle du « fonds pour le culte » (*Fondo per il culto*), qui pourvoit au paiement des traitements et pensions des membres du clergé ; le taux de ces traitements est du reste fixé par des lois et des décrets royaux (une loi du 4 juin 1899 augmente le traitement des curés) (1).

En outre, la gestion des biens temporels affectés au culte est, en cas de vacance du siège, assurée par l'autorité civile ; de même, tous les actes des autorités ecclésiastiques concernant le temporel des cultes sont soumis à l'approbation gouvernementale ou préfectorale (*exequatur* ou *placet* royal).

L'Eglise catholique revêt de la sorte le caractère d'une institution publique, sinon d'une institution d'Etat.

Et cela d'autant plus que, les fabriques des églises, le sanctuaire, oratoire, etc., ayant échappé à la suppression générale des institutions et corporations religieuses effectuée dans la seconde moitié du XIX^e siècle, il subsiste un certain nombre d'établissements doués de la personnalité juridique et pouvant recevoir des dons et des legs. Ces établisse-

(1) Le *Fonds pour le culte* a été constitué en 1866, au début de la grande sécularisation des biens ecclésiastiques ; les deux tiers du patrimoine sécularisé ont d'ailleurs été affectés à ce Fonds.

ments se rapprochent beaucoup des établissements publics préposés aux cultes qu'avait institués notre droit concordataire ; on ne saurait s'en étonner, car la législation de l'époque napoléonienne est encore en vigueur dans une partie de l'Italie.

§ IV. — BELGIQUE (1) ET PAYS-BAS

Le grand jurisconsulte belge Laurent, dans son ouvrage : *L'Eglise et l'Etat depuis la Révolution*, s'exprime ainsi :

« Le système belge ne consacre pas la vraie séparation de l'Eglise et de l'Etat : l'Etat a des obligations sans avoir aucun droit, tandis que l'Eglise a des droits sans avoir aucune obligation ».

De fait, si on pouvait qualifier de régime de séparation le système belge, cette séparation serait plutôt faite dans un sens favorable à l'Eglise (2). Mais la vérité est que nous sommes en présence d'un système analogue à celui de l'Italie : l'Eglise, indépendante au point de vue spirituel, est subventionnée et réglementée par l'Etat au point de vue temporel.

(1) P. G. La Chesnais, *L'Eglise et les Etats*, trois exemples de séparation.

De Potter : *Union des catholiques et des libéraux dans les Pays-Bas*.

Laurent : *L'Eglise et l'Etat depuis la Révolution*.

(2) On a pu aller jusqu'à dire, au sujet de la Constitution belge, qu'elle constituait la « charte des garanties de l'Eglise contre l'Etat. » (P. G. La Chesnais).

La Constitution de 1830 proclame et garantit la liberté de conscience, la liberté des cultes et de leur exercice public, refuse à l'Etat le droit d'intervenir dans la nomination des ministres d'un culte quelconque ou de défendre à ceux-ci de communiquer librement avec leurs supérieurs (art. 15 et 16).

Mais l'article 117 de cette Constitution met le traitement du ministre des cultes à la charge de l'Etat. La loi du 24 avril 1900 régleme à nouveau les pensions et traitements ecclésiastiques, qui sont très supérieurs à ceux du clergé catholique de France. Les communes ont aussi la charge du logement du ministre du culte.

De plus, la législation de l'époque où la Belgique faisait partie de l'Empire français est toujours en vigueur en ce qui concerne les fabriques d'Eglises : celles-ci sont régies par le décret du 30 décembre 1809, qui en fait de véritables établissements publics préposés aux cultes, acquérant et accumulant des biens de main-morte.

Les associations privées, au contraire, ne possèdent aucune capacité juridique, n'ont point la *personnification civile*.

La loi du 4 mars 1870 règle le mode de gestion des biens paroissiaux et la comptabilité des conseils de fabrique.

Notons, d'autre part, qu'en Belgique de même qu'en Italie, la liberté des cultes est en même temps

garantie et limitée par des dispositions pénales : l'article 267 du Code pénal belge frappe le ministre du culte qui, hors les cas exceptionnellement prévus par la loi, procède à la bénédiction nuptiale avant la célébration du mariage civil ; le même article punit celui qui, dans l'exercice de son ministère ou en assemblée publique, attaque le Gouvernement.

En sens inverse, les articles 142 et 146, qui reproduisent presque textuellement nos articles 260 et 264 du Code de 1810, répriment les atteintes au libre exercice du culte.

Le Saint-Siège a varié d'opinion sur le statut belge qui règle les rapports de l'Eglise et de l'Etat. Le pape Grégoire XVI accueille la Constitution belge de 1830 par une encyclique qui déclarait « absurbe » la liberté de conscience et « pestilente » la liberté de la presse (1).

Léon XIII, au contraire, a écrit au sujet de cette même Constitution : « La situation du catholicisme en Belgique, après une expérience d'un demi-siècle (1880), démontre que, dans l'état actuel de la société moderne, le système de liberté établi dans ce pays est le plus favorable à l'Eglise. »

Les Pays-Bas ne diffèrent guère de la Belgique quant à leur législation sur les cultes. La liberté des opinions religieuses y est proclamée et une égale

(1) Anatole France : *L'Eglise et la République*, p. 14.

protection est accordée à toutes les communions religieuses.

On compte trois religions en quelque sorte privilégiées, puisque l'Etat les subventionne : ce sont les cultes catholique, protestant et israélite.

La loi du 10 septembre 1853 organise la surveillance des différents cultes.

§ V. — ILES-BRITANNIQUES (1)

A côté des deux églises officielles, « établies », dont le souverain est le chef suprême, l'Eglise Anglicane en Angleterre et l'Eglise presbytérienne en Ecosse, il y a en Grande-Bretagne des églises libres et séparées de l'Etat : l'Eglise catholique est au nombre de ces dernières (2).

Pendant longtemps, à la suite des guerres religieuses du xvi^e et du xvii^e siècle, le catholicisme a été soumis en ce pays à un régime d'exception : l'exercice du culte était à peine toléré et une partie de leurs droits civils et politiques était enlevée aux

(1) Briant, rapport pp. 130-136.

(2) En plus de l'Eglise catholique romaine, qui compte environ 5.750.000 fidèles, dont 3.308.000 en Irlande, on rencontre dans le Royaume-Uni beaucoup d'églises protestantes séparées de l'Etat, dont les fidèles sont rangés sous les dénominations génériques de *dissenters* (dissidents) et de *non-conformistes* (méthodiste, congrégationaliste, wesleyenne, baptiste, etc.)

catholiques... Aujourd'hui, il ne reste guère que quelques vestiges de ce régime rigoureux : seules certaines hautes fonctions de l'Etat demeurent interdites aux catholiques romains : encore est-ce controversé...

L'organisation de l'Eglise catholique se rapproche de celle d'associations libres qui vivent chacune suivant leurs propres règles. Le gouvernement n'a pas à intervenir dans le fonctionnement de ces associations ; les difficultés qui peuvent s'élever sont du ressort des tribunaux de droit commun.

La hiérarchie propre à l'Eglise romaine a été constituée. Sans doute, les évêchés et les paroisses ne son pas érigés en personnes morales, mais l'Association participe indirectement à tous les avantages de la personnalité.

L'institution du fidéicommis, et plus spécialement du fidéicommis charitable (*charitable trust*), qui permet l'affectation, à perpétuité, d'une libéralité déterminée à l'un des buts autorisés par la loi, a fait, en quelque sorte, disparaître la sévère législation anglaise du moyen âge sur la main-morte. Le nombre des *charitable trust* admis par les législateurs s'est successivement accru et on reconnaît à l'heure présente comme rentrant dans cette catégorie tout legs simplement fait dans un but religieux (1).

(1) Pourtant, la jurisprudence anglaise refuse de valider certains dons ou legs d'un caractère religieux, telles que les fondations à charge de dire des messes pour le repos d'une âme : ils sont considérés comme usages superstitieux (*superstitious uses*) et à ce titre entachés de nullité.

L'exercice du culte dans les églises est libre, à la condition qu'il soit public. Aucun « enregistrement », aucune déclaration n'est obligatoire pour l'ouverture d'un lieu du culte. Mais quand cette déclaration a eu lieu, les édifices sont exemptés d'impôts et les ministres qui y sont attachés jouissent de privilèges analogues à ceux des ministres de l'Eglise anglicane (exemption du jury, du service dans la milice, etc.); de plus, le mariage catholique célébré dans une église dûment enregistrée, et en présence de deux témoins et d'un *registrar*, produit les effets civils.

Il existe une police des cultes, et l'Eglise catholique est notamment soumise à certaines restrictions particulières : c'est ainsi que n'est point abrogée la disposition de la loi de 1829 qui interdit aux prêtres, sous peine de 1250 francs d'amende, d'exercer leur culte ou de porter des habits sacerdotaux ailleurs que dans les lieux affectés à ce culte ; les manifestations extérieures religieuses sont donc, en principe, prohibées. Mais, en pratique et dans la réalité des choses, les ministres des diverses confessions jouissent d'une entière liberté d'actes ou de parole : les prédications ou réunions d'un caractère religieux, en plein air et sur la voie publique, sont fréquentes, et les actes du gouvernement sont appréciés en chaire, parfois très sévèrement. Il est vrai que la multiplicité des sectes religieuses, et leur faiblesse numérique relative, rendent moins dangereuse une liberté aussi illimitée.

La police des cultes, quoi qu'il en soit, protège plutôt leur liberté qu'elle ne la limite. L'article 26 de la loi du 6 août 1861 (Ann. 24-25 Victoria, chap. 100), applicable à tous les ministres des cultes, punit de deux ans de prison ceux qui troublent ou menacent un ecclésiastique dans l'exercice de ses fonctions, et une ancienne loi exempte de péage, sur les chemins à péage, tout ministre d'un culte et tout fidèle qui se rend, les dimanches et jours de fêtes religieuses, de son domicile au lieu du culte ou qui en revient.

Sous ce régime très bienveillant, et depuis l'émancipation des catholiques, en 1829, la puissance matérielle de l'Eglise catholique en Angleterre n'a pu que s'accroître : églises, chapelles, couvents, écoles confessionnelles s'y sont multipliés, et si les ordres monastiques se rattachant au catholicisme romain n'ont pas la capacité juridique, ils s'enrichissent néanmoins par l'intermédiaire de leurs membres, car ni la loi ni la jurisprudence n'ont songé à prévenir la fraude due à l'interposition de personnes.

En Irlande, l'Eglise anglicane s'était imposée par la conquête, et « puissante par sa hiérarchie, fortement organisée, se partageant l'île entière et liguée avec les possesseurs du sol, avec l'Eglise d'Angleterre et avec l'Etat, dominait une nation de catholiques, réduite au dernier degré de la misère (1) » ; mais,

(1) Minghetti : *l'Etat et l'Eglise*, trad. Borguet.

par la loi du 26 juillet 1869, elle cessa d'être une Eglise officielle (*disestablishment*) et elle devint une Eglise libre.

L'œuvre de sécularisation ou de « dédotation » (*disendowment*) de l'Eglise d'Irlande est aujourd'hui presque terminée.

Ajoutons que depuis une trentaine d'années, on remarque en Angleterre un courant d'opinion assez marqué en faveur de la séparation générale de l'Eglise et de l'Etat (1). La *Liberation Society*, « fondée en vue de libérer la religion du patronage et du contrôle de l'Etat », poursuit une inlassable campagne dans ce sens. Mais les « liberationists » n'ont à compter que sur l'appui du parti libéral; le parti conservateur leur est nettement contraire (2).

§ VI. — SUISSE (3)

Nous avons indiqué que la Suisse présentait, quant au régime des cultes, une diversité très grande de législation.

(1) Nous avons dit qu'il y avait deux Eglises officielles ou « établies », en Angleterre et en Ecosse.

(2) Ayral : *La Séparation des Eglises et de l'Etat en Angleterre*, Annales de l'Ecole libre des Sciences politiques, année 1886.

(3) Brochure de l'Action libérale populaire. — Annuaire de législation étrangère, 8^e année, p. 574. — Discours de M. Georges Berry, *Officiel*, p. 989. — Rapport Briand, pp. 136 à 138.

On rencontre dans tous les cantons des Eglises nationales, réglementées et souvent même subventionnées par l'Etat ; on rencontre aussi des Eglises libres et séparées de l'Etat.

Les rapports de fait et de droit entre les Eglises et les cantons sont des plus complexes.

La situation de l'Eglise catholique résulte, dans certains cantons, d'anciennes coutumes, dans d'autres d'une législation à caractère concordataire (1), dans d'autres, enfin, de la loi cantonale.

Mais souvent aussi les catholiques romains, refusant de se plier à la réglementation du pouvoir civil, et renonçant à tous les droits et privilèges d'une Eglise officielle, se sont constitués en associations libres entièrement séparées de l'Etat. L'Eglise catholique officielle et subventionnée ne compte plus alors que les vieux-catholiques ou catholiques chrétiens, dont le nombre est assez réduit.

Ainsi en est-il à Bâle, à Berne et à Genève.

Dans ce dernier canton, c'est une association privée, l'Œuvre du Clergé, qui recueille les souscriptions des fidèles et paie les curés et vicaires. De nouveaux édifices ont été construits, les anciennes églises restant à la disposition des vieux-catholiques.

L'initiative de la séparation est venue, dans ces cantons, non du pouvoir civil, mais du groupement religieux.

(1) Première partie : *La Suisse*.

Quant aux Eglises reconnues et officielles de chaque canton,... l'Eglise catholique dans les uns, l'Eglise protestante dans les autres (1),... l'Etat les subventionne, d'une manière générale. Il existe, en effet, dans presque tous les cantons, d'anciennes fondations, mais quand les revenus de ces fondations, ou bien les taxes perçues sur les fidèles, ne suffisent pas pour l'entretien du culte, des allocations sont fournies par les cantons. De plus, les traitements des ministres des cultes figurent dans la plupart des budgets cantonnaux. On rencontre même des cantons où des taxes spéciales sont perçues sur les fidèles dans la même forme que les impôts pour subvenir aux frais du culte.... En général, enfin, les édifices des cultes sont la propriété des cantons ou communes, qui les mettent gratuitement à la disposition de ces cultes.

Au point de vue de la police des cultes, même diversité qu'au point de vue législatif. Le canton de Berne a promulgué, le 14 Septembre 1875, une loi sur « la répression des atteintes portées à la paix confessionnelle. » Son art. 2 punit de l'amende ou de la prison tout ecclésiastique faisant des institutions politiques ou des décisions des autorités de l'Etat l'objet d'une publication ou d'un discours pouvant mettre en danger la paix ou l'ordre public. L'art. 5 de la même loi interdit les processions.

A Genève, loi du 28 Août 1875, qui contenait déjà des dispositions analogues.

Egalement interdites dans le canton de Vaud, les processions sont permises dans le Valais et dans d'autres cantons catholiques.

Constatons pour finir que des tendances vers la séparation complète entre toutes les Eglises et les pouvoirs civils s'accusent dans un grand nombre de cantons.

§ VII. — FRANCE (Loi du 9 décembre 1905)

Depuis la Constitution de 1875, un certain nombre de propositions avaient été présentées, en France, dans le but de séparer les Eglises de l'Etat ou de modifier le régime concordataire (1).

Au cours de la présente législature, huit propositions ont été successivement produites (2). Un nou-

(1) Proposition de M. Boysset, du 17 novembre 1881; de M. Corentin-Guyho, du 19 novembre 1881; de M. Paul Bert, du 7 février 1882; de M. Jules Roche, du 11 février 1882; de M. Bernard-Lavergne, du 31 mars 1882; — proposition de MM. Planteau et Michelin, le 27 décembre 1885; de M. Yves Guyot, du 27 mai 1886; de MM. Pichon, Clémenceau et Camille Pelletan, du 12 décembre 1891; de M. Paul Lafargue, du 17 décembre 1891; proposition de résolution déposée le 6 mars 1897 par M. Michelin.

(2) Proposition de M. Dejeante, du 27 juin 1902; de M. Ernest Roche, du 20 octobre 1902; de M. Francis de Pressensé, du 7 avril 1903; de M. Hubbard, du 26 mai 1903; — proposition de M. Flourens, du 7 juin 1903; de M. Réveillaud, du 25 juin 1903; de MM. Grosjean et Berthoulat, du 29 juin 1903; de M. Sénac, du 31 janvier 1904.

veau projet de loi, déposé par le Gouvernement le 9 février 1905, adopté par la Chambre des Députés après modifications, le 3 juillet 1905, a été voté sans modification par le Sénat et est devenu loi le 9 décembre 1905.

Cette loi est divisée en six titres. Le titre I^{er} pose les *principes* ; le titre II a trait à l'*attribution des biens* et aux *pensions* ; le titre III aux *édifices des cultes* ; le titre IV aux *associations pour l'exercice des cultes* ; le titre V à la *police des cultes* ; enfin le titre VI renferme des *dispositions générales*.

Le titre I^{er} ne contient que deux articles : ils indiquent les principes qui sont les bases de la réforme, l'ont déterminée et la résument.

« *La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes...* » (Article 1^{er}) .

« *La République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte...* » (Art. 2.)

Par là se trouvent posés les principes de laïcité et de neutralité de l'Etat, en même temps qu'est énoncée formellement la suppression de tout budget des cultes.

Cette dernière disposition constitue le point capital de la loi.

Il a été proposé au Parlement de maintenir le budget des cultes comme service d'Etat. On voulait, ainsi qu'en Belgique, l'Eglise libre et rétribuée com-

me service public, à raison de son utilité sociale, et aussi, par ce motif historique que le budget des cultes était une dette perpétuelle de l'Etat, contractée en compensation de la nationalisation des biens du clergé en 1790, et consacrée par le Concordat de 1801.

Ce système a été repoussé : on a considéré que la thèse de la religion d'Etat avait été définitivement condamnée dans notre pays par la Révolution de 1830, et que la société moderne, établissant son droit public et son droit privé sur des bases non confessionnelles, il ne lui appartenait pas de pourvoir aux besoins religieux des citoyens.

Quant au point de vue historique, M. Ribot s'est exprimé comme suit, après avoir résumé les deux thèses en présence et affirmé que le clergé n'était que l'administrateur des biens qu'il détenait pour les pauvres et le culte (1) :

« La Constituante a pris tous ces biens, ce qui n'a peut-être pas été tout à fait une opération d'une sage politique. Il aurait mieux valu, comme l'a fait l'Italie, comme l'a fait Gladstone en Irlande, prendre tout ce qui excédait les besoins réels du culte, c'est-à-dire la plus grosse partie, et consolider le reste pour assurer à l'Eglise sa subsistance dans l'avenir. Si la Constituante l'avait fait, il n'y aurait

(1) Discours à la Chambre des Députés, séance du 3 avril 1905. *Officiel*, p. 1194.

pas de question actuellement. Elle a substitué un salaire à cette portion de biens qu'elle aurait pu laisser aux Eglises, et elle a considéré que ce salaire serait donné par ses successeurs comme par elle-même ; car à ce moment personne ne songeait à la séparation des Eglises et de l'Etat et à faire de la religion un service privé.

« Le Concordat a confirmé cet engagement. Est-ce un engagement perpétuel à la charge de l'Etat ? Est-ce une dette dans le sens juridique du mot ? Est-ce surtout une dette perpétuelle ? Je ne suis pas prêt à le soutenir ; je reconnais la force des raisons qui ont été données en sens inverse. »

M. Léouzon Le Duc, cependant partisan du maintien du budget des cultes, a établi que le Parlement était en droit de le supprimer. A son avis, le système qui fait de ce budget une indemnité, est « de tous potins erroné (1) ».

« En premier lieu, remarque-t-il, l'Eglise fit un *sacrifice*, et non un marché lorsqu'elle renonça à ses prétentions sur la propriété des biens nationaux. Non seulement elle ne subordonna point au paiement d'une indemnité l'abandon de ses revendications, mais encore la forme qu'elle lui donna fut celle d'une *abdication pure et simple*. » — « Dans le projet « rejeté par le Gouvernement, dit le cardinal « Consalvi (*Mémoires*, tome 1^{er}, p. 401), l'Eglise

(1) *Annales de l'Ecole libre des Sciences politiques*, avril 1889,

« promettait seulement de ne pas réclamer les lieux
« vendus ; lors de l'examen du Concordat par le
« Sacré-Collège, on convint que la concession, ou
« plus exactement la non-réclamation par l'Eglise
« de ses biens, était un sacrifice fait par elle au
« rétablissement de la religion. »

« C'est pourquoi l'article 14 du Concordat ne constitue point la charge de l'article 13 ; rien dans leurs termes n'est pour autoriser à établir entre eux un lien de droit.

« En second lieu, il n'était pas besoin de servir au clergé une partie de l'ancienne indemnité pour l'empêcher de troubler par ses revendications la possession des détenteurs des biens nationaux. Toutes les Constitutions consacraient l'inviolabilité des ventes des domaines nationaux. A leurs dispositions, le droit du clergé pouvait survivre, mais comme elles en paralysaient l'exercice, il eût été inutile de l'indemniser pour l'amener à ne les point faire valoir.

« Enfin, par l'article 13 susvisé du Concordat, c'est personnellement que le Pape s'engage à ne pas inquiéter les acquéreurs des biens ecclésiastiques, entendant seulement par là ne point se servir des armes que le pouvoir spirituel aurait été à même de tourner contre eux. . . .

« En réalité, il n'est pas question d'indemnité dans le Concordat ; qu'on prenne les projets, les bulles, les discours et les commentaires dont il a été l'objet ; qu'on interroge les mémoires et les cor-

respondances de ceux qui l'ont négocié et rédigé, nulle part on ne rencontre le mot d'« indemnité ».

Parmi les contemporains, on ne s'inquiétait point de démontrer le caractère obligatoire pour l'Etat du budget des cultes, car on ne pouvait songer à la dénonciation du traité qu'on avait conclu la veille avec l'Eglise ; on se bornait à discuter le point de savoir s'il était une dotation spéciale. Aussi bien, il faut renoncer à tirer du Concordat ce qui n'y est point. Il a eu pour but de restaurer le culte, de le constituer à l'état de service public et de faire du clergé un corps administratif. Il n'est point intervenu pour indemniser l'une des victimes de la Révolution. »

Enfin, la jurisprudence vient à l'appui de cette thèse.

La question a été posée devant le Conseil d'Etat au sujet du cumul du traitement de l'évêque d'Angers avec son indemnité de député, lorsqu'il fut élu à la Chambre.

Le Conseil d'Etat a décidé qu'il ne pouvait y avoir cumul, parce que le traitement ecclésiastique n'avait pas le caractère d'une indemnité ; et M. Ducrocq, rappelant cette décision dans son *Traité de droit administratif*, ajoute :

« Ces solutions de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat sur les difficultés soulevées par Mgr Freppel sont absolument inconciliables avec la prétention que les traitements ecclésiastiques seraient des resti-

tutions, des indemnités représentatives des biens du clergé. Elles en contiennent la très exacte condamnation. »

Le titre II de la loi du 9 décembre 1905 règle les questions importantes de la liquidation et l'attribution des biens des établissements publics du culte.

La collectivité désignée sous le nom de *fidèles*, qui se personnalisait antérieurement au point de vue de la possession des biens par les fabriques, menses . . . etc . . . , sera personnalisée désormais par des *associations*, dont la loi autorise la Constitution, et qui devront pourvoir aux besoins du culte.

On a préféré ce mode de transformation juridique des établissements publics du culte à d'autres formes d'attribution et à la liquidation des biens ecclésiastiques au profit de la nation (1).

L'article 3 indique quels biens seront transférés aux associations, par qui, et dans quel délai.

« Dans le délai d'un an à partir de la promulgation de la présente loi, les biens mobiliers et immobiliers des menses, fabriques . . . et autres établissements publics de culte seront, avec toutes les charges et obligations qui les grèvent et avec leur affectation spéciale, transférés par les représentants légaux de ces établissements aux associations qui, en se conformant aux règles d'organisation générale du culte

(1) Ce dernier système a été soutenu par M. Allard à la Chambre des Députés.

dont elles se proposent d'assurer l'exercice, se seront légalement formées, suivant les prescriptions de l'article 19 pour l'exercice de ce culte dans les anciennes circonscriptions desdits établissements. »

Mais c'est après inventaire (art. 3) et avec obligation de remploi en cas d'aliénation (art. 5) que les biens grevés d'une affectation cultuelle seront transmis aux associations constituées pour l'exercice des cultes.

Les associations ne sont donc que des « affectataires », des gérants ou des usufruitiers d'une nature spéciale.

Par suite les biens demeurent *collectifs* (1).

L'article 9 donne du reste à l'Etat le droit de modifier l'affectation de ces biens collectifs, quand les besoins auxquels répondent ces biens ont disparu.

C'est aux représentants légaux des établissements publics du culte qu'est confié le soin de procéder eux-mêmes à la liquidation du patrimoine jusque là géré par eux. On s'écarte en cela des règles usuelles de notre Droit administratif. Par contre, l'article 8 § 1^{er} prévoit la liquidation faite par décret.

De même, contrairement à la rigueur des principes, la loi autorise au profit des donateurs ou des héritiers directs des donateurs ou testateurs, une action en reprise des biens affectés. Mais elle marque son peu de faveur vis-à-vis de cette action par

(1) M. Allard a prétendu qu'ils étaient « individualisés ».

une double restriction : elle doit être intentée dans le délai de six mois et existe seulement en faveur des auteurs de la donation ou des héritiers en ligne directe.

Quant à l'association affectataire même, il faut qu'elle « représente véritablement le culte dont l'exercice était précédemment assuré par l'établissement public supprimé ». (1)

Elle doit de plus se conformer aux règles générales que pose le titre IV.

L'article 8 a en vue les conflits qui n'entrent pas dans les prévisions de l'article 4 et, en ce qui concerne ces conflits, tranche les questions de compétence et de procédure.

La juridiction du Conseil d'Etat a été préférée à celle du tribunal civil. On a pensé d'une part qu'elle offrait des garanties certaines d'impartialité par son éloignement du milieu où le conflit se serait élevé et qu'elle avait d'autre part une expérience plus grande de ce genre de difficultés.

Le Conseil d'Etat jugera en fait et devra examiner toutes les circonstances.

Il aura à voir si l'association qui se présente est légalement formée, si elle est sérieuse, si elle peut légitimement faire une revendication au nom de la collectivité des fidèles. L'avis de l'évêque sera un élé-

(1) La formule est de M. Bienvenu-Martin : *Officiel*, 21 avril 1905 p. 1650.

ment d'appréciation *considérable*, sans être exclusif ni suffisant.

Enfin des pensions et des allocations sont accordées aux ministres du culte qui ont exercé pendant de longues années des fonctions rémunérées par l'Etat (art. 11).

Le titre III est relatif aux *édifices des cultes*. Il commence par clore une controverse séculaire, en consacrant définitivement dans son article 12 les droits historiques de l'Etat et des communes sur les édifices religieux antérieurs au Concordat.

Mais comme parmi les propriétés de l'Etat les édifices du culte constituent une catégorie spéciale, d'un caractère spécifique nettement marqué, l'article 13 de la loi laisse gratuitement les Eglises à la disposition des associations pour une durée non limitée. L'affectation ne sera pas perpétuelle néanmoins, et le même article 13 prévoit les cas dans lesquels il y aura lieu de prononcer soit la cessation, soit le transfert de la jouissance gratuite. Le recours au Conseil d'Etat statuant aux contentieux sera possible contre le décret prononçant ces mesures.

En dehors des cas indiqués, la désaffectation des « édifices servant à l'exercice public du culte » ne pourra se faire que par une loi.

L'article 14 laisse gratuitement à la disposition des établissements publics du culte, puis des associa-

tions cultuelles, les archevêchés et évêchés pendant deux ans, et les presbytères, dans les communes où résidera le ministre du culte, pendant cinq ans, à partir de la promulgation de la loi.

Quant aux édifices du culte appartenant aux établissements ecclésiastiques, ils seront attribués aux associations cultuelles dans les termes des articles du titre II.

Le titre IV, consacré aux *associations pour l'exercice des cultes*, est assurément le plus important de la loi. Il règle le sort de la collectivité religieuse, en indiquant quelles règles vont présider à l'organisation de ces associations, auxquelles, d'après l'art. 4, les représentants légaux des établissements publics du culte devront transférer les biens de ces établissements.

Le premier article du titre (art. 18) contient tout d'abord une référence à la loi du 1^{er} juillet 1901 sur les associations ; par là, la loi a voulu faire entendre qu'elle n'instituait pas un régime exceptionnel, et que, dans tous les cas où elle n'aurait pas statué, c'était le droit commun qui devrait être appliqué aux associations cultuelles. Celles-ci devront donc être des associations déclarées, d'après l'art. 5 et suivants de la loi du 1^{er} juillet 1901.

L'art. 19 détermine ensuite les règles spéciales aux associations cultuelles, et dont les unes sont extensives, les autres restrictives du droit commun.

« Ces associations devront avoir exclusivement pour objet l'exercice d'un culte... »

Appelées à recueillir les biens des établissements ecclésiastiques et à jouir des édifices du culte appartenant à l'Etat ou aux communes, on a voulu qu'elles fussent limitées à l'objet qui leur vaut ces attributions et qu'elles ne pussent se servir de ces biens et de ces édifices pour une autre destination.

Elles devront, en outre, être composées d'un certain nombre de membres proportionné à la population des communes : sept membres pour les communes de moins de 1000 habitants, quinze pour 1000 à 2000 habitants, et vingt-cinq pour les communes de plus de 20000 habitants.

Toutes ces personnes doivent être majeures, domiciliées ou résidant dans la circonscription religieuse.

Il faut, autrement dit, que l'association soit sérieuse et présente des garanties d'organisation... C'est d'ailleurs l'association cultuelle qui tracera elle-même l'étendue de la circonscription religieuse ; le nombre d'habitants n'a en vue que la commune siège de l'association.

Afin d'assurer le libre exercice du culte, garanti par l'art. 1^{er}, le même même art. 19 § 7 autorise expressément les associations à percevoir, en outre des cotisations prévues par l'art. 6 de la loi de 1901, toute une série de recettes accessoires, quêtes, collectes, location de bancs et sièges, etc.

La contre-partie de cette disposition se trouve

dans l'art. 22, qui restreint la faculté de thésaurisation en limitant le chiffre de la réserve disponible.

Les associations peuvent, d'après l'art. 20, se fédérer entre elles et constituer des « unions », qui seront réglées elles-mêmes par l'art. 18 et les cinq derniers paragraphes de l'art. 19 de la présente loi.

Enfin, des mesures de surveillance et de contrôle sont énoncées pour que la gestion des biens soit régulière et ne dépasse pas le but marqué par l'affectation spéciale (art. 19, § 6, art. 21).

On s'est plaint de ce que le législateur n'avait pas accordé aux associations cultuelles la faculté de recevoir des dons et des legs. A cela, on a répondu que « la religion ne devait pas se maintenir par les héritages des morts, mais par les libéralités volontaires des vivants. » De plus, la loi du 1^{er} juillet 1901, dit-on, a entendu faire de la capacité de recevoir des dons et legs un privilège exclusivement attaché à la reconnaissance d'utilité publique ; au moment même où l'on supprime le service public et où l'on dépouille les Eglises reconnues de leur caractère d'institutions publiques, on ne saurait donc, sous peine de contradiction flagrante, accorder aux associations de fidèles un privilège réservé aux établissements d'utilité publique.

Le titre V organise la *police des cultes*. Les dispositions qu'il contient ne sont d'ailleurs pas toutes destinées à réprimer les infractions commises par

les associations cultuelles ou leurs ministres ; certaines ont, au contraire, pour but de protéger ces derniers ou de garantir leur liberté.

Il ne s'agit pas seulement, ici, de droit pénal, mais aussi de matières administratives ; l'art. 25 concerne la tenue des réunions pour l'exercice du culte.

La réunion des fidèles pour l'exercice du culte devra être publique.

C'est afin d'assurer l'application du principe inscrit dans ce même article de la loi, d'après lequel les réunions cultuelles « restent placées sous la surveillance des autorités, dans l'intérêt de l'ordre public ». (Art. 25.)

Il n'a pas paru possible de conserver pour tous les exercices publics du culte l'application du droit commun de réunion, tel qu'il résulte de la loi du 30 juin 1881. Cette loi contient des exigences qui eussent été de véritables entraves à l'exercice des cultes (1) ; on n'en a retenu que la nécessité d'une déclaration limitée au local où s'exercera le culte ; une seule déclaration pour toutes les réunions d'une année suffira.

Cet art. 25 est à rapprocher de l'art. 44 dans cer-

(1) Il aurait fallu une déclaration spécifiant le lieu, le jour et l'heure des réunions ; celles-ci n'auraient pu avoir lieu que vingt-quatre heures après la déclaration, elles n'auraient pas dû se prolonger au-delà de onze heures du soir (art. 6) ; un bureau, composé d'au moins trois personnes, aurait été nécessaire (art. 8).

taines dispositions qu'il abroge : décrets du 22 décembre 1812, 19 mars 1859, art. 294 du Code pénal ; ils établissent dans notre législation une sorte de liberté des lieux du culte. Désormais les cultes pourront s'exercer dans tous les locaux, sous la seule condition de déclaration préalable.

Cette réforme, que réclamaient depuis longtemps les esprits libéraux, s'harmonise avec la neutralité que professe, dès à présent, l'État à l'égard de toutes les manifestations religieuses.

Les cérémonies, processions et autres manifestations extérieures d'un culte continueront à être réglées conformément aux articles 95 et 97 de la loi municipale du 5 avril 1884. — Un arrêté municipal réglerá les sonneries des cloches (art. 27).

L'article 34 punit de l'amende ou de l'emprisonnement le ministre du culte qui aura publiquement outragé ou diffamé un citoyen chargé d'un service public, et il attribue compétence au *tribunal correctionnel*, contrairement au droit commun de la loi du 29 juillet 1881.

On légitime ces dispositions et ces dérogations en faisant valoir qu'il était impossible d'assimiler ici, en ce qui concerne le droit de parole, le prêtre dans sa chaire et le simple citoyen à la tribune d'une réunion publique... Le délit commis par le prêtre emprunte une gravité spéciale au lieu, aux circonstances, à l'autorité morale de ce prêtre ; il ne s'agit plus dès lors du délit que prévoit l'article 47 de la loi sur

la presse, mais d'un véritable abus de la liberté des cultes... D'où une répression spéciale, ainsi, du reste, qu'est spécialement réprimée toute atteinte à cette même liberté (art. 32) (1).

Le titre VI et dernier contient diverses *dispositions générales*, entr'autres celles de l'art. 40, qui prononce pour 8 ans l'inéligibilité au Conseil Municipal des ministres du culte, dans les communes où ils exercent leurs fonctions. On a voulu écarter le prêtre des luttes électorales, pendant les premières années de l'application de la loi.

Les sommes rendues disponibles par la suppression du budget des cultes seront réparties entre les diverses communes au prorata de leur richesse agricole, telle qu'elle résulte de l'impôt... (art. 41).

Les dispositions légales relatives aux jours fériés sont maintenues... (art. 42).

Sont abrogées (art. 44) toutes les dispositions relatives à l'organisation publique des cultes précédemment reconnus, notamment la loi du 18 germinal an X.

(1) Remarquons que l'art. 34 qui attribue, dans sa deuxième partie, compétence au tribunal correctionnel, admet pourtant la faculté de faire excuser le délit, en faisant la preuve de la vérité du fait diffamatoire, dans les formes prévues par l'art. 52 de la loi du 29 juillet 1881. A écarter la compétence du jury, il eût paru plus logique d'écarter en même temps cette faculté.

CHAPITRE II

Pays d'Amérique

Encore peu ou incomplètement appliqué en Europe, le régime de la séparation des Eglises et de l'Etat est au contraire généralement adopté en Amérique.

Les Etats-Unis, le Mexique, Cuba, le Brésil, l'Equateur vivent sous ce régime, et certaines républiques sud-américaines, où il n'existe pas encore, y tendent de plus en plus chaque jour (1).

D'autre part, certaines colonies anglaises, comme la Nouvelle-Zélande, n'en ont jamais pratiqué d'autre. Et dans le plus grand nombre des colonies où l'Eglise était officiellement unie à l'Etat, le lien a été rompu : au Canada, en 1854, une loi a sécularisé certains biens ecclésiastiques et a enlevé à l'Eglise tout caractère officiel ; dans les colonies australiennes, en 1863, 1866 et 1870, à la Jamaïque en 1870,

(1) Le Chili réclamait récemment la suppression du budget des cultes.

dans les autres Antilles en 1868, 1871 et 1873, au Cap en 1875 et à Ceylan en 1881 la même transformation a été accomplie (1).

§ 1. — ETATS-UNIS (2)

La liberté religieuse n'a pas toujours existé aux Etats-Unis. La plupart des colonies anglaises qui proclamèrent leur indépendances en 1776 avaient un gouvernement quasi-théocratique : la première condition d'aptitude pour l'obtention d'une fonction publique était de se conformer à la religion « dominante » ; les actes irréligieux étaient sévèrement punis, les cultes dissidents interdits.

Mais la religion dominante n'était pas la même partout : elle différait avec la colonie ; aussi la

(1) Mentionnons que l'idée de la séparation des Eglises et de l'Etat n'est pas inconnue en Extrême-Orient ; au Japon, notamment, l'égalité et la liberté des divers cultes (boudhiste, shintoïste et chrétien) ont été proclamés, et la séparation complète des Eglises et de l'Etat compte de nombreux partisans. (Alexandra Myrial, *La question religieuse au Japon. Courrier Européen* du 10 février 1905).

(2) Voir : Claudio Jaunet : *les Etats-Unis contemporains*. — Viscomte de Meaux : *l'Eglise catholique et la liberté*. — Bryce : *La République américaine*, t. IV. — P. G. La Chesnais, ouvrage déjà cité, *Trois exemples de séparation*. — Abbé Félix Klein : *Au pays de la vie intense*. — Laboulaye, *Paris en Amérique*.

Voir d'autre part : Discours de M. Paul Deschanel (*Officiel*, (p. 1.030) ; de M. Ribot (p. 1.193) ; de M. Grosjean (p. 1.608 ; de M. Jaurès (p. 1.638).

liberté religieuse fut-elle une conséquence nécessaire de l'« Union ».

La Constitution fédérale de 1887 (art. 6 § 3) porte que « aucun serment religieux ne sera jamais requis comme condition pour remplir une fonction ou charge publique sous l'autorité des Etats-Unis ». Et le premier amendement ajoute que « le Congrès ne pourra faire aucune loi relative à l'établissement d'une religion ou pour en prohiber une ».

Par ces dispositions se trouve consacré le principe de la neutralité de l'Etat en matière religieuse.

Presque toutes les constitutions déclarent, en outre, que nul ne doit être forcé de contribuer aux dépenses d'une église ou de se rendre à ses offices ; certaines prohibent même toute marque de préférence à l'égard d'une secte particulière. L'égalité et la liberté des divers cultes sont complètes (1)

Enfin, les lois américaines prohibent ce qui est contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs. C'est ainsi qu'elles interdisent le mormonisme, parce qu'il se fonde sur la polygamie.

La neutralité de l'Etat à l'égard des religions est d'ailleurs essentiellement bienveillante : on s'accorde en général à reconnaître leur utilité... Si la

(1) La liberté religieuse aux Etats-Unis ne consiste pas seulement à pouvoir choisir librement entre les diverses « dénominations » religieuses. Elle comprend aussi la liberté de n'appartenir à aucune. *L'agnosticisme* est le terme par lequel on désigne dans ce pays l'état d'esprit de ceux qui, rarement ennemis du christianisme et des églises, se contentent de les ignorer.

séparation existe juridiquement entre l'Etat et les Eglises, moralement l'union est certaine, et on a pu aller jusqu'à dire que « le christianisme est en fait considéré comme étant, sinon la religion légalement établie, du moins la religion nationale » (Bryce).

De là, le caractère très favorable aux « corporations religieuses » qu'accusent les législations ; de là des coutumes qui pourraient paraître de véritables dérogations au principe même de la neutralité.

C'est ainsi que la proclamation annuelle du Président de la République ordonne des actions de grâce, et que les proclamations analogues des gouverneurs d'Etat fixent des jours pour la célébration des cérémonies religieuses ; des allocutions sont accordées par les Chambres fédérales à des chapelains et des honneurs sont publiquement rendus par le Président de la République lui-même aux dignitaires ecclésiastiques, notamment aux archevêques et cardinaux de l'Eglise romaine.

S'il existe une police des cultes, c'est presque uniquement en faveur des religions. Dans certains Etats, des lois interdisent de travailler le dimanche et punissent le blasphème, et dans la plupart tout désordre causé à l'exercice d'un culte ou tout obstacle à sa célébration sont punis de l'amende et de la prison ; enfin les processions ou cérémonies religieuses sont généralement autorisées (1).

(1) Une loi de 1880 les a interdites pourtant dans l'Etat de New-York.

Par contre, aucune loi ne réprime spécialement aux États-Unis les délits commis par les ecclésiastiques. Mais il convient d'ajouter que ceux-ci, jusqu'à cette heure, se sont toujours renfermés dans leur mission.

Un principe communément accepté est que « l'Eglise est un corps spirituel existant dans un but spirituel et se mouvant dans des voies purement spirituelles ; on n'admet pas qu'un clergymann s'immisce dans les affaires politiques et traite en chaire aucun sujet séculier » (Bryce).

En sorte que la neutralité des Eglises, en matière politique, correspond réellement et effectivement aux États-Unis à la neutralité de l'Etat en matière religieuse ; la sanction de l'opinion publique y suffit, indépendamment de toute sanction pénale, pour empêcher les excès.

L'organisation intérieure des Eglises est celle d'associations libres et volontaires. Toutes les questions de propriété, et même de discipline et de juridiction ecclésiastique, lorsqu'on les soumet aux tribunaux, sont résolues suivant le droit commun.

Ces associations religieuses ont la faculté d'acquiescer la personnalité civile, en se faisant « incorporer » ou de s'administrer par le moyen de fideicommissaires (*trustees*), qui assurent la conservation des biens et la gestion financière.

Le fonctionnement de l'incorporation est le suivant : tout d'abord, il faut et il suffit que sept personnes se

mettent d'accord et signent un acte d'association pour fonder une corporation religieuse ; la seule condition exigée est que ces sept personnes soient de nationalité américaine. Ensuite, l'acte de constitution est soumis à l'autorité judiciaire, qui ne peut refuser de l'agréer que s'il renferme des clauses contraires à la loi. Enfin l'acte est enregistré moyennant le versement de droits très minimes. Quelquefois aussi l'association est constituée en corporation religieuse en vertu d'une loi spéciale.

Le pouvoir civil, quel que soit le mode adopté, n'intervient à aucun moment dans la nomination des dignitaires ecclésiastiques. En ce qui concerne l'Eglise catholique, les curés sont choisis par les évêques et ceux-ci sont désignés par la Curie romaine sur une double liste de présentation dressée par les curés du diocèse et les évêques de la province.

Outre ces dispositions générales, les législations des Etats édictent fréquemment des lois relatives à telle confession déterminée, afin de lui donner l'organisation particulière qui lui convient le mieux... L'Eglise catholique, se fondant sur cette idée récemment mise en lumière chez nous, à savoir que « l'association est la négation pratique et le renversement de la hiérarchie catholique » (1), a mis

(1) Voir *Le Siècle* du 1^{er} janvier 1905, rapport de M. G. Théry, ancien bâtonnier du barreau de Lille, à l'archevêque de Cambrai.

largement à profit ces intentions bienveillantes, pour faire reconnaître et consacrer par la loi son organisation hiérarchique.

Ainsi, dans l'Etat de New-York, à la suite de la campagne menée par l'évêque Hughes, une loi du 25 mars 1863 a admis que la paroisse catholique, qui constitue une « corporation », serait administrée par l'évêque du diocèse, un vicaire général, le curé de la paroisse, et deux laïques nommés annuellement par les précédents ; le curé et le vicaire général étant eux-mêmes nommés par l'évêque, celui-ci a donc en réalité les pouvoirs les plus étendus quant à l'Administration de la paroisse (1).

La personnalité civile de l'évêché ou du diocèse a même été obtenue dans plusieurs Etats. Tantôt certains archevêchés ou évêchés nominativement désignés sont reconnus par des lois spéciales comme jouissant de la personnalité juridique (Michigan : loi du 27 Mars 1867. Massachussetts : loi du 11 Juin 1897) ; tantôt les lois déclarent en termes généraux que l'évêque ou autre chef spirituel d'une communion religieuse peut constituer ce qu'on appelle en droit anglo-saxon une *corporation sole*, c'est-à-dire une personnalité juridique apte à posséder et à acquérir, à titre gratuit, des biens affectés à un but

(2) Il est même plus complètement le maître que dans la plupart des pays catholiques. Les Etats-Unis sont en effet un peu considérés encore comme pays de missions ; les curés n'y sont pas en général inamovibles. Les évêques ont donc un clergé qui leur est entièrement subordonné.

religieux et devant être transmis aux titulaires successifs de la fonction ecclésiastique (Californie, Orégon).

Ajoutons que, malgré tout, l'ingérence des fidèles dans l'administration temporelle des Eglises n'est pas entièrement écartée et que, généralement, le sermon d'un dimanche par an est remplacé par un compte-rendu de gestion.

Ainsi que la législation anglaise, la législation américaine montre peu de défiance à l'égard des établissements de main-morte. Nulle part il n'est question de droit d'accroissement ; les biens de ces établissements sont parfois même exemptés d'impôts ; toutes les fois enfin que des difficultés amènent les congrégations devant les tribunaux, elles sont assurées de rencontrer la plus complète bienveillance, posée du reste en principe par la Cour suprême. Une sorte de présomption en leur faveur est, en quelque sorte, de jurisprudence. C'est ainsi, notamment, « qu'il est de tradition de regarder comme valable toute donation, tout legs, ou tout fideicommis ayant un objet pieux »

Quelques garanties sont prises pourtant contre l'accumulation des biens. Dans certains Etats, la loi détermine le maximum du capital que peuvent posséder les associations religieuses (1) ; dans d'autres, c'est le maximum du revenu des biens qui est

(1) Alabama, Colorado, Tennessee : 250.000 fr. ; Michigan, Caroline du Sud : 500.000 fr.

fixé (1) ; ailleurs enfin, la loi limite le nombre d'acres de terrain que peut posséder une Eglise (2).

Mais l'ensemble des législations, il faut le répéter, demeure très favorable aux corporations religieuses.

Aussi, un développement rapide de la puissance morale et matérielle des Eglises a-t-il nécessairement suivi un semblable régime. L'Eglise catholique, en particulier, qui s'est pourtant établie aux Etats-Unis dans des conditions très peu favorables au début (3), a atteint aujourd'hui un « épanouissement » qu'on a pu qualifier de « miraculeux ».

Le nombre des catholiques s'est rapidement augmenté jusqu'à être, à l'heure actuelle, dans la proportion de un catholique sur sept habitants, soit plus de 10 millions ; le budget annuel des cultes s'élève à près de 125 millions et l'ensemble des églises représente une valeur de 700 millions de francs

(1) Maryland, New-Jersey : 10.000 fr. de revenu ; Delaware, 1.500 francs de revenu provenant d'immeubles et 3.000 fr. de revenus provenant de valeurs mobilières... ; New-York : 60.000 fr.

(2) Dans le district de Columbia, chaque association religieuse ne peut posséder qu'une acre de terrain pour y construire des églises et autres établissements servant à l'accomplissement du but de la société... etc...

(3) Au temps de l'incapacité politique des non-conformistes, que nous avons signalée, la méfiance des sectes fut surtout marquée contre les « papistes ». A New-York, jusqu'en 1806, les catholiques furent exclus de tous les emplois, et la loi interdisait la naturalisation des catholiques étrangers.

Ces lois, ou d'autres semblables, furent successivement abolies dans tous les Etats de l'Union ; la dernière disparut à New-Jersey en 1844.

environ (1). Bref le catholicisme, sorti de la période « d'accomodation » à la vie des Etats-Unis, est désormais profondément établi dans la société américaine.

Des synodes diocésains annuels, des conciles provinciaux d'évêques tous les trois ans, un conseil annuel de métropolitains, et des conciles pléniers de temps à autre assurent la cohésion de l'Eglise catholique américaine.

Celle-ci se manifeste souvent comme pratiquement autonome ; elle conserve quant à sa discipline intérieure une allure très indépendante ; la hiérarchie, pour être rigoureuse, n'est pas automatique, et l'organisme tout entier est souple et singulièrement vivant.

La soumission à Rome est néanmoins entière. C'est que le Saint-Siège, loin de nuire au libre développement de l'Eglise américaine lui est plutôt indispensable ; le Pape demeure l'arbitre qui prévient le désaccord et crée l'unité. Il centralise et complète la hiérarchie et sans lui il en serait de la confession catholique comme des sectes protestantes : elle se décomposerait.

(1) Les deux sources principales de revenus sont : la location annuelle des bancs et la quête hebdomadaire ; l'entrée de l'Eglise est libre. Ajoutons le produit des quêtes extraordinaires, l'aide des sociétés de femmes pour la décoration des églises, les souscriptions, les concerts de charité et enfin le produit des cimetières (l'Eglise exploite ses cimetières et fait payer aux fidèles les enterrements).

§ II. — BRÉSIL (1)

Depuis la Révolution de 1889, le Brésil est une République fédérative et décentralisée, où sont reconnus les principes de neutralité de l'Etat et de liberté des cultes.

Avant cette date, la monarchie brésilienne proclamait la religion catholique romaine religion d'Etat, et jusqu'en 1881 les non-catholiques avaient été exclus de tout mandat législatif.(2)

Les textes sont ici le décret du gouvernement provisoire du 7 Janvier 1890, la Constitution du 24 Février 1891 et la loi sur les Associations du 10 Septembre 1893.

L'art. 2, § 2 de la Constitution défend aux Etats comme à l'Union d'établir, de protéger ou d'entraîner les cultes religieux.

L'art. 72, § 3 consacre, après le décret de Janvier 1890, le principe du libre exercice, privé ou public, de tout culte.

L'art. 72, § 7 interdit toute subvention officielle en faveur d'une Eglise, et même tous rapports officiels avec elle.

(1) Etude de M. Louis Guilaine sur la *Séparation des Eglises et de l'Etat au Brésil* (Revue politique et parlementaire du 10 Janvier 1905.) — Brochure de l'Action libérale populaire.

(2) Le Brésil compte 15 millions et demi de catholiques sur une population de 16 millions.

Le budget des cultes se trouve donc supprimé(1).

Enfin l'art. 72, § 28 dispose que nul citoyen brésilien ne pourra être privé de ses droits civils ou politiques à raison de ses croyances ou de ses fonctions religieuses, pas plus qu'il ne pourra à cause de ces dernières se soustraire à l'accomplissement de ses devoirs civils.

Si l'Eglise, par ce nouveau régime, perd les subventions budgétaires, elle est aussi délivrée de la tutelle, parfois très dure, que le pouvoir civil exerçait sur elle. Aussi, mal accueillie au début, la nouvelle législation a peu à peu rallié les membres du haut clergé, qui avaient surtout souffert de l'époque antérieure.

Du reste, aucun texte, depuis la promulgation de la Constitution, n'est venu aggraver les dispositions de celle-ci relativement aux cultes.

A peu près aucune précaution n'est prise pour empêcher l'accroissement des biens des associations religieuses.

Celles-ci peuvent acquérir si, par un enregistrement au bureau des hypothèques, elles ont été douées de la personnalité juridique. Ce n'est que dans le cas d'extinction d'une association, et si nulle autre n'est apte à recueillir, que le patrimoine passe au domaine de l'Etat.

(1) Avant 1889, le budget des cultes s'élevait à environ 2.500.000 francs.

En vertu du décret du 7 janvier 1890, article 5, chaque Eglise a, du reste, conservé la propriété des édifices consacrés au culte et des autres immeubles dont elle était précédemment propriétaire.

Nulle limitation légale n'est apportée au libre exercice des cultes.

Les processions ou autres manifestations extérieures ne sont pas prohibées (1).

Les prêtres et séminaristes sont exemptés du service militaire ; le mariage civil ne précède pas obligatoirement le mariage religieux.

En définitive, « la séparation, faite en théorie, est loin d'être achevée dans la pratique ». La raison en est, sans doute, dans sa date récente, qui met un obstacle à une modification trop subite des mœurs, et aussi dans ce fait qu'elle n'a pas été l'œuvre d'un groupe hostile à l'Eglise, mais de « positivistes », ennemis de toute religion officielle et partisans résolus de la liberté sans limites des diverses religions (2),

(1) Bien plus, en dépit de la disposition du § 7 de l'art. 72 de la Constitution, les autorités civiles figurent dans les processions, et l'archevêque de Rio-de-Janeiro est assis aux côtés du Président de la République dans les cérémonies civiles.

(2) Voir, dans le *Courrier Européen* du 16 janvier 1905, la lettre de M. Miguel Lemos, chef de « l'Eglise positiviste » du Brésil.

§ III. — MEXIQUE (1)

Après la guerre d'indépendance, qui libéra le Mexique de la suzeraineté de l'Espagne, le parti fédéraliste, parvenu en 1856 au pouvoir, devint nettement hostile au clergé catholique.

Celui-ci, peu nombreux mais puissant, possédait près d'un tiers des biens fonciers de la nation.

La main-morte ecclésiastique fut abolie (Loi Lerdo), les congrégations d'hommes dissoutes, les édifices du culte nationalisés, l'état-civil laïcisé, enfin la légation près le Vatican supprimée (décrets-lois de Juarez, juillet 1859). Mais la guerre civile, puis la guerre étrangère, s'ensuivirent : Napoléon III offrit son armée pour sauver le pays, un archiduc autrichien « s'offrit lui-même ».

On connaît les événements : Maximilien fut fusillé en 1867, et le parti fédéraliste définitivement vainqueur avec Juarez.

Le Mexique, « terre classique des *pronunciamentos* et de l'insécurité », put entrer dans une ère de travail et d'organisation

Le 14 décembre 1874 furent promulguées les lois

(1) Al. de Humboldt : *Essai politique de la nouvelle Espagne*. — Abbé Domenech : *Histoire du Mexique*. — P.-G. de la Chesnais, brochure citée : *L'Eglise et les Etats, trois exemples de séparation*.

organiques, annexe de la Constitution, qui confirmaient les décrets de Juarez et réglaient la situation de l'Eglise.

Par elles, une séparation complète entre l'Etat et l'Eglise était établie.

Il nous suffira d'en reproduire les principales dispositions, pour qu'en apparaisse nettement le caractère :

ARTICLE PREMIER. — L'Etat et l'Eglise sont indépendants l'un de l'autre. Il ne pourra être fait de loi établissant ou prohibant aucune religion ; mais l'Etat exerce une autorité sur chaque religion en ce qui concerne l'ordre public et le respect des institutions.

ART. 2. — L'Etat garantit l'exercice des cultes dans la République. Il ne poursuivra et ne punira que les actes et pratiques qui, bien qu'autorisés par quelques cultes, constituent une contravention ou un délit, conformément aux lois pénales.

ART. 3. — Aucune autorité, aucune corporation, aucune troupe en corps ne peut prendre part officiellement aux actes d'un culte quelconque ; l'Etat ne fera aucune démonstration d'aucun genre au sujet de solennités religieuses. En conséquence, cessent d'être des jours fériés tous ceux qui n'ont pas pour objet exclusif la célébration d'événements purement civils. Les dimanches restent désignés pour être jours de repos dans les bureaux et établissements publics.

ART. 4. — L'instruction religieuse et les pratiques officielles d'un culte quelconque restent prohibées dans tous les établissements de la Fédération, des Etats et des municipalités. On enseignera la morale dans ceux dont la nature le comportera, mais sans aucune relation avec aucun culte. L'infraction à cet article sera punie d'une amende *disciplinaire* de 25 à 200 piastres, et en cas de récidive, de la destitution des coupables.

Les personnes habitant les établissements publics de toute classe peuvent, si elles le demandent, se rendre aux temples de leur culte et recevoir, dans les établissements mêmes, en cas d'extrême nécessité, les secours spirituels de leur religion. Des règlements particuliers déterminent la manière dont cette autorisation se donnera pour que l'objet de ces établissements ne puisse en souffrir et qu'il ne soit point porté atteinte à la disposition de l'article 3.

ART. 5. — Aucun acte religieux ne pourra se célébrer en public, si ce n'est dans l'intérieur des temples, sous peine. . . . (15 jours de prison). . . . (parfois 6 mois.)

De même, hors des temples, ni les ministres d'un culte, ni leurs adhérents de l'un ou l'autre sexe, ne pourront porter de vêtements ou d'insignes distinctifs, sous la peine disciplinaire de 10 à 200 piastres d'amende.

ART. 6. — (Cloches, règlement de police.)

ART. 8. — Est nulle l'institution d'héritiers ou

légataires faite en faveur des ministres d'un culte, de ses parents jusqu'au quatrième degré civil, et des personnes qui habitent avec lesdits ministres, lorsque ceux-ci auront prêté des secours spirituels d'une nature quelconque aux testateurs durant la maladie dont ils seront morts, ou qu'ils en auront été les directeurs.

ART. 11. — Les discours prononcés par les ministres des cultes qui contiendront le conseil de désobéir aux lois ou la provocation à quelque crime ou délit, rendent illicite la réunion où ils se tiennent, et cette réunion peut être dissoute par l'autorité... Les délits commis à l'instigation ou à la suggestion d'un ministre du culte, dans les cas ci-dessus, constituent ce dernier auteur principal du fait.

ART. 12. — Toutes les réunions qui auront lieu dans les temples seront publiques et soumises à la surveillance de la police, et l'autorité pourra y exercer les fonctions de son emploi, si les circonstances le demandent.

ART. 14. — *Aucune institution religieuse ne peut acquérir de biens-fonds ni de capitaux à eux attachés, à l'exception des temples consacrés d'une façon immédiate et directe au service public d'un culte avec les annexes et dépendances strictement nécessaires à ce service.*

ART. 15. — Les associations religieuses, représentées dans chaque localité par leur supérieur, ont les droits suivants :

1° Celui de pétition ;

2° *Celui de propriété pour les temples acquis dans les termes de l'article précédent, droit qui sera régi par les lois particulières de l'Etat où seront situés les édifices lorsque l'association aura pris fin dans chaque localité ou que la propriété en sera abandonnée ;*

3° Celui de recevoir des aumônes ou donations, *lesquelles ne pourront jamais consister en biens-fonds, ni reconnaissances sur biens-fonds pas plus qu'en obligations ou promesses pour l'avenir, soit à titre d'institutions testamentaires, donations, legs, ou toutes autres espèces d'obligations de ce genre, sous peine d'être nulles et sans effets ;*

4° Les droits de recevoir ces aumônes dans l'intérieur des temples par les moyens de quêteurs nommés par elles, étant entendu qu'au dehors la nomination de pareils quêteurs reste absolument interdite, car ils tomberaient sous le coup de l'article 413 (1) du Code pénal du district, lequel est déclaré applicable à toute la République.

5° Le droit consigné dans l'article suivant :

« Indépendamment des droits ci-dessus, la loi n'en reconnaît aucun autre aux sociétés religieuses comme corporations. »

ART. 16. — Le domaine direct des temples qui,

(1) Cet article s'occupe de la fraude non qualifiée, laquelle n'est punie que d'une amende qui ne dépassera jamais 1.000 piastres.

conformément à la loi du 12 Juillet 1859, furent nationalisés et laissés au service du culte catholique, ainsi que celui des temples qui, postérieurement, furent cédés à toute autre institution religieuse, continue d'appartenir à la nation ; mais l'usage exclusif, la conservation et l'amélioration en appartiendront aux institutions religieuses auxquelles on les a cédés, jusqu'à ce que la consolidation de la propriété soit décrétée.

ART. 17. — Les édifices dont parlent les deux articles qui précèdent seront exemptés du paiement des contributions, si ce n'est lorsqu'ils auront été construits ou acquis nominativement et déterminément par un ou plusieurs particuliers qui en conserveront la propriété sans la transmettre à une société religieuse. Cette propriété, en pareil cas, sera soumise à la loi commune.

ART. 18. — Les édifices qui n'appartiendront pas à des particuliers et qui, conformément à cette section et à la suivante, seront recouvrés par la nation seront aliénés conformément aux lois qui régissent la matière.

ART. 27. — Il appartient aux autorités politiques des Etats de prononcer les peines administratives (1) dont parle la présente loi. *Les mêmes autorités encourraient le double de ces peines vis-à-vis des gouverneurs des Etats, si elles autorisaient ou tolé-*

(1) Ou disciplinaires. Le texte dit : *gubernativas*.

raient sciemment la violation de la loi. Les gouverneurs des Etats sont à leur tour responsables de la violation de la présente loi et des négligences commises par eux-mêmes ou par les autorités et employés qui sont sous leurs ordres.

Telle est la législation mexicaine au point de vue des rapports de l'Eglise et de l'Etat : elle est en quelque sorte la plus stricte qui ait jamais été mise en vigueur jusqu'à ce jour.

Une étroite union morale entre les deux pouvoirs ne vient pas tempérer ici, comme aux Etats-Unis, les effets de la séparation juridique.

L'Eglise catholique ne paraît pas avoir souffert, du reste, de ce régime : « Le clergé n'est pas à plaindre. Les curés des paroisses rurales ont une situation plutôt meilleure que sous l'ancien régime. Les dons, les quêtes dans l'église, le casuel, suffisent à soutenir les frais du culte et entretenir les ministres et les séminaires, maintenant que le budget des dépenses du clergé est soulagé de ce qui n'intéresse pas directement le culte lui-même. Les églises, fort délabrées et mal desservies en 1857, ont recouvré leur splendeur. Nulle difficulté non plus pour la hiérarchie ecclésiastique. Les chapitres, déjà fort puissants autrefois, élisent les évêques, en proposant au Pape une liste de trois noms, entre lesquels il choisit généralement le premier. » — (P.-G. La Chesnais.)

Ajoutons que le président Porfirio Diaz s'est attaché à appliquer avec fermeté la législation de 1874, et a opposé une fin de non recevoir aux démarches officieuses, faites par le Saint-Siège, pour la conclusion d'un nouveau concordat.

§ IV. — CUBA (1)

L'art. 26 de la Constitution de la nouvelle République de Cuba déclare que l'exercice de tous les cultes y est libre, que l'Eglise est séparée de l'Etat, et que l'Etat ne peut en aucun cas subventionner un culte quelconque.

Ce pays offre un exemple unique de séparation : celle-ci s'y est faite, en quelque manière, « sans phrases ».

Les Etats-Unis, en intervenant militairement dans l'île, en 1899, ont substitué au régime espagnol de la religion d'Etat, le régime américain de la séparation.

L'Eglise catholique a cessé d'être subventionnée, l'exercice de tous les cultes est devenu libre (2). Le changement, bien que radical, s'est opéré sans agitation ni difficultés.

(1) Rapport Briand, p. 146.

(2) La population, d'environ 1.572.000 habitants, est presque entièrement catholique.

Depuis l'établissement définitif de la République (20 mai 1902), aucune loi n'est intervenue pour régler spécialement cette situation nouvelle. Les seuls textes à mentionner sont l'art. 26 de la Constitution, déjà cité ; un acte notarié intervenu antérieurement entre le gouvernement américain et les représentants de l'Eglise catholique, pour reconnaître à celle-ci la propriété de certains immeubles qu'avait confisqués le gouvernement espagnol, et le règlement du 26 avril 1899 relatif aux cimetières ; — ce règlement, édicté par l'autorité militaire américaine, confiait aux municipalités l'administration des cimetières construits à leurs frais. Son art. 5 spécifie en termes généraux que tous les édifices du culte ou autres bâtiments servant à un but religieux, et dont les ministres du culte ou les représentants d'une Eglise sont en possession, seront considérés comme propriété de l'Eglise tant que l'autorité compétente n'en déciderait pas autrement ; ce texte provisoire a suffi jusqu'à ce jour pour prévenir toute difficulté.

Les processions et manifestations extérieures du culte ne sont pas réglementées. On admet, en général, que les autorités municipales peuvent les interdire ou les autoriser.

§ V. — EQUATEUR (1)

Jusqu'à la fin du dix-neuvième siècle, véritable théocratie où l'Eglise catholique était religion de l'Etat et où le Saint-Siège exerçait une influence prépondérante, la République de l'Equateur a, en moins de dix ans, changé de face, à la suite de la révolution de 1895.

Le mariage civil a été rendu obligatoire ; le divorce a été admis ; la légation près le Vatican supprimée.

Enfin une loi sur les cultes, intervenue le 12 octobre 1904, abroge dans son dernier article le concordat conclu avec le Vatican en 1862.

Cette loi proclame d'autre part (art. 1^{er}) la liberté et l'égalité des cultes. Elle exige la nationalité équatorienne pour tous les évêques, curés, vicaires et autres ministres des cultes ; elle interdit la fondation de nouveaux couvents, l'immigration des moines étrangers ; elle supprime par extinction les couvents cloîtrés, en leur défendant de recevoir des novices.

Le contrôle du gouvernement s'exerce sur les biens des ordres monastiques, qui ne peuvent plus être aliénés sans son autorisation et doivent tous être loués aux enchères publiques ou administrés par des

(1) Rapport Briand.

commissaires gouvernementaux. Les revenus de ces biens doivent être affectés, en premier lieu, aux besoins des membres des ordres religieux, en second lieu à l'entretien du culte et du clergé régulier : s'il reste un excédent, il est attribué dans chaque province à des œuvres de bienfaisance ou d'utilité publique ; en cas d'insuffisance, l'Etat fournira le complément. Mais on prévoit si peu la réalisation de cette dernière éventualité, que l'Etat considère cette subvention comme rentrant dans les dépenses *extraordinaires* ; il n'y a donc pas normalement de budget des cultes.

Par ces dispositions, la République de l'Equateur décrète d'un coup la sécularisation des biens du clergé, la limitation des ordres religieux, la suppression du budget des cultes et l'abrogation du Concordat... enfin la neutralité de l'Etat au point de vue des cultes.

CONCLUSION

Il semble ressortir de cette étude que les divers Etats, à considérer leurs constitutions et leurs lois actuelles, ont réglé leurs rapports vis-à-vis de l'Eglise romaine, d'après trois systèmes différents.

C'est d'abord le système d'une religion d'Etat, laissant une liberté plus ou moins complète aux autres cultes. Nous l'avons rencontré en Espagne, en Portugal, en Colombie, à Haïti, tous pays concordataires.

Le système théocratique d'une religion d'Etat exclusive n'existe plus dans aucun Etat civilisé.

Il est pourtant le seul conforme aux principes de l'Eglise romaine, pour laquelle, nous le savons, le régime concordataire apparaît comme une *transaction*. Elle a toujours soutenu la prééminence du spirituel sur le temporel et plutôt subi qu'accepté les alliances et les accords conclus. Elle ne saurait changer de doctrine : la thèse de Grégoire VII et d'Innocent III demeure la sienne. Le Pape prétend conserver un droit de surveillance et de réforme sur tous les actes, toutes les lois et règlements qui peuvent intéresser, même indirectement, la foi et la morale chrétiennes.

Un second système n'admet pas l'Eglise romaine comme une religion d'Etat mais en reconnaît le culte, le protège et le subventionne. L'Allemagne et l'Autriche nous ont offert des exemples de ce régime. Il faut y rattacher l'Italie et la Belgique, en dépit d'une ébauche de séparation.

Le troisième système est celui de la séparation. Il est réalisé sur notre continent en Angleterre, dans certains cantons suisses, et actuellement en France ; il est généralement adopté en Amérique. Dans ce système n'existe pas de religion officielle ou de culte protégé et subventionné : l'Etat est réellement neutre et laïque.

Or, l'Eglise romaine se refuse à la séparation, conséquence d'une doctrine condamnée par *le Sylabus* (art. 55).

Nous l'avons vue, néanmoins, dans la seconde partie de notre étude, s'accommoder heureusement d'un régime de liberté (Etats-Unis, Brésil...) Comment concilier ces principes opposés ?

L'Eglise y parvient par la distinction de *la thèse* et de *l'hypothèse*. En thèse, l'Eglise est l'œuvre de Dieu même, enseignant la seule religion vraie, imposant sa loi et sa foi, exigeant l'obéissance du Prince et de ses sujets.

En hypothèse, c'est-à-dire dans le domaine des faits, l'Eglise admet les principes modernes *comme un moindre mal*, et dans le but d'en tirer le meilleur parti possible.

La thèse est l'idéal auquel on doit aspirer, le principe théocratique. L'hypothèse est la recherche des moyens de vivre et de se développer, même dans un milieu hostile. Le principe de condamnation de la séparation est maintenu, et il y faudra revenir dès qu'il sera possible, ... mais on doit se plier aux circonstances et accepter en fait le régime de liberté et d'égalité. Une seule exigence est imposée, c'est que les institutions et les lois n'affirment pas *dogmatiquement* l'incrédulité par des dispositions formelles contre la religion ou l'Eglise.

« S'il existe quelque part, a dit Léon XIII, ou si l'on se représente par la pensée un Etat qui persécute audacieusement et tyranniquement le nom chrétien et qu'on lui compare le genre moderne de gouvernement dont nous parlons, *ce dernier pourra paraître plus tolérable.* »

Au cours des siècles les souverains et les peuples ont lutté contre la tendance de l'Eglise romaine vers l'établissement du régime théocratique. Le résultat en est aujourd'hui la distinction de plus en plus complète du domaine spirituel et du domaine temporel, de la loi et du dogme.

Mais l'Eglise et l'Etat, tout en devenant séparés, coexistent et ne peuvent s'ignorer... Qu'advient-il du régime de séparation ?

La question a été ainsi formulée : Dans quelle mesure la société religieuse peut-elle rester indépen-

dante sans compromettre l'indépendance et l'existence même de la société civile ?... Dans quelle mesure la liberté religieuse peut-elle se concilier avec les conditions de la souveraineté politique et les garanties que réclame l'ordre social ?

C'est une période nouvelle de l'histoire politique et religieuse qui s'ouvre sur l'avenir ..

Vu : *Le Président de la thèse,*
M. MOYE.

Montpellier, le 20 Décembre 1905.

Vu : *Le Doyen,*
VIGIÉ.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Montpellier, le 20 Décembre 1905,
Le Recteur,
ANT. BENOIST.

BIBLIOGRAPHIE

- Action libérale populaire (Brochure de l'), 1905.
- AYRAL, *La Séparation des Églises et de l'État en Angleterre* (Annales de l'École libre des Sciences politiques, année 1886).
- BAUDRILLART, *Quatre cents ans de Concordat*, 1905.
- BLUNTSCHLI, *Le Droit international codifié*, trad. LARDY.
- BOMPARD (Raoul), *Le Pape et le Droit des Gens*, 1888.
- *Abrogation des Concordats* (Revue politique et parlementaire, 10 juin 1903).
- BONALD (DE), *Deux questions sur le Concordat de 1801*, 1874.
- BONFILS, *Manuel de Droit International Public*, 1898.
- BRIAND (ARISTIDE), *La Séparation des Églises et de l'État*, Rapport fait au nom de la Commission de la Chambre des Députés, 1905.
- BRY, *Précis Élémentaire de Droit international public*.
- BRYCE, *La République américaine*, t. IV.
- CARNAZZA AMARI, *Droit international Public*, trad. MONTANARI REVEST.
- CHESNAIS (P. G. LA), *L'Église et les États*, trois exemples de séparation, 1904.
- CHRÉTIEN, *Éléments de Droit International public*.
- CLERCQ (DE), *Recueil des Traités de la France*.
- DEBIDOUR, *Histoire des rapports de l'Église et de l'État en France* (1789-1870).
- DESPAGNET, *Cours de Droit International Public*.

DOMENECH (Abbé), *Histoire du Mexique*, t. II et III.

FRANCE (ANATOLE), *L'Église et la République*.

FIGLIORE, *Nouveau Droit International Public*, trad. ANTOINE.

FUNCK BRENTANO & SOREL, *Précis de Droit des Gens*, 1877.

GONZALES DE CASTEJON, *Discours sur la nature et le caractère des Concordats*.

GRUNEBaum BALLIN, *La Séparation des Églises et de l'État*, 1905.

GUILLAINE (LOUIS), *Revue politique et parlementaire* du 10 janvier 1905.

GUIZOT, *Histoire de la Civilisation en Europe*.

HANOTAUX, *Études historiques sur le XVI^{me} et le XVII^{me} siècles*.

HEFFTER-GEFFCKEN, *Le Droit international de l'Europe*, trad. BERGSON, 1873.

HOLTZENDORFF (DE), *Éléments de Droit International Public*.

HOROY, *Rapport du Sacerdoce avec l'autorité civile*, 1884.

HUMBOLDT (AL. DE), *Essai politique de la nouvelle Espagne*.

IMBART LATOUR, *La Papauté en Droit International*, 1893.

JANNET (CLAUDIO), *Les États-Unis contemporains*.

KLEIN (Abbé FÉLIX), *Au pays de la vie intense*.

LABOULAYE, *Paris en Amérique*.

LAMENNAIS, *Affaires de Rome*.

LAURENT, *L'Église et l'État après la Révolution*.

LECOMTE (MAXIME), *Rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de loi adopté par la Chambre des Députés, concernant la Séparation des Églises et de l'État*.

LEROY-BEAULIEU (ANATOLE), *La Révolution et le libéralisme*.

LEROY-BEAULIEU (PAUL), *L'État moderne et ses fonctions*.

- LUISE (G. DE), *De jure publico Ecclesiae*.
MARTENS (DE), *Traité de Droit International*, trad. LEO.
MATHIEU (Cardinal), *Le Concordat de 1801*.
MEAUX (Vicomte de), *L'Église Catholique et la Liberté*.
MÉRINGHAC, *Pandectes françaises*, 1894, 5^me partie,
p. 1 et suiv. Note.
MINGHETTI, *L'État et l'Église*. trad. L. BORGUET.
MYRIAL (ALEXANDRA), *La question religieuse au Japon*, Courrier Européen, 10 février 1905.
NEUMANN, *Éléments de Droit des Gens*, trad. RIED-
MATTEN.
NYS, *Le Droit International et la Papauté*, Revue de
Droit International et de législation comparée, 1878.
OLLIVIER (E.), *Manuel de Droit ecclésiastique*.
PRADIER FODÉRÉ, *Traité de Droit International public
européen et américain*.
PRADT (Abbé DE), *Les Quatre Concordats*.
RINIERI, *Le Concordat entre Pie VII et le Premier
Consul*, trad. franç., 1903.
RIVIER, *Principes du Droit des Gens*.
ROSTWOROWSKI (C^{te}), *La situation internationale du
Saint-Siège au point de vue juridique*, Annales de l'Ecole
Libre des Sciences Politiques, 1892.
SÉCHÉ, *L'Église et le Concordat*.
SEIPPEL (ouvrage publié sous la direction de P.), *La
Suisse au XIX^me siècle*.
SAINTE-BEUVE, *Nouveaux Lundis*.
THEINER, *Histoire des deux Concordats*.
THIERS, *Histoire du Consulat et de l'Empire*.
WELSCHINGER, *Le Pape et l'Empereur*, 1905.



TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	7

PREMIÈRE PARTIE

<i>Du Concordat. — Sa nature juridique</i>	13
CHAPITRE I. — Des principales dispositions concordataires...	31
§ I. Droits concédés à l'Etat par l'Eglise.....	31
§ II. Droits concédés à l'Eglise par l'Etat.....	34
CHAPITRE II. — Pays concordataires.....	38
§ I. Espagne. — Portugal.....	42
§ II. Cantons Suisses.....	46
§ III. Colombie. — Haïti.....	48
CHAPITRE III. — Les Concordats français.....	50
§ I. Concordat de 1516.....	50
§ II. Concordat de 1801.....	58
§ III. Concordat de 1813.....	71
§ IV. Concordat de 1817.....	75

DEUXIÈME PARTIE

<i>Lois de Police et Séparation</i>	79
CHAPITRE I. — Pays d'Europe.....	82
§ I. Allemagne.....	83
§ II. Autriche-Hongrie.....	86
§ III. Italie.....	90
§ IV. Belgique et Pays-Bas.....	93
§ V. Iles-Britanniques.....	96
§ VI. Suisse.....	100
§ VII. France (Loi du 9 décembre 1905).....	103

	Pages
CHAPITRE II. — Pays d'Amérique.....	119
§ I. Etats-Unis.....	120
§ II. Brésil.....	129
§ III. Mexique.....	132
§ IV. Cuba.....	139
§ V. Equateur.....	141
CONCLUSION.....	143
BIBLIOGRAPHIE.....	147



